



Normative and Legislative Policy Analysis in the Domain of National Lands

Hassan Mohseni¹ | Seyedeh Faranak Hoseini Sarvestani^{2*}

1. Department of Private Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

2. Department of Private Law, Faculty of Law and Political Science, Alborz Campus, University of Tehran, Tehran, Iran

Correspond E-mail: hmohseny@ut.ac.ir

Article Info

Article type:

Research Article

Article history:

Received: 28 Oct. 2025

Revised: 07 Jan. 2026

Accepted: 13 Jan. 2026

Published online: 01 Jul. 2026

Keywords:

*Legislative policy,
National lands,
Normative analysis,
Public ownership,
Natural resources.*

Abstract

The normative analysis of legislative behavior in the field of national lands is of great significance, as it clarifies the approaches and strategies adopted by the legislator in enacting relevant laws and regulations. This research, employing an inductive approach (from the particular to the general), seeks to delineate the legislator's overall perspective on national lands over the past century and, by identifying its underlying dimensions, to provide an evaluation of this perspective. Under the Constitution of the Islamic Republic of Iran, national lands, classified as *anfāl* (public wealth), are owned by the state. Nevertheless, the formal exercise of state ownership over such lands was established in 1962 with the enactment of the Nationalization of Forests and Rangelands Act. A review of legislative developments in this field indicates that the legislator's primary objective in abolishing private ownership was to protect these resources and prevent their degradation through the regulation of their exploitation. Over the past sixty-two years, numerous laws concerning the exploitation, conservation, and management of national lands have been enacted; however, the degradation of these resources has continued to accelerate. To identify the underlying causes of this failure, the study examines the normative patterns of legislation governing national lands since the enactment of the first relevant law, in order to determine which concepts or regulatory measures were overlooked, thereby contributing to the current widespread destruction of natural resources. The findings reveal that the problem lies not in a lack of laws but in the excessive proliferation of ineffective and incoherent regulations. Based on these findings, the study proposes several recommendations to strengthen legislative policy, including consolidating fragmented legislation, strengthening enforcement and oversight, and reforming institutional structures to shift from the current reactive and sectoral approach toward a preventive and holistic framework that better safeguards national lands for future generations.

Cite this article: Mohseni, H., Hoseini Sarvestani, S.F. (2026). Normative and Legislative Policy Analysis in the Domain of National Lands. *Journal of Range & Watershed Management*, 79 (2), 237-262. DOI: <http://doi.org/10.22059/jrwm.2026.401520.1849>



© The Author(s).

Publisher: University of Tehran Press

EXTENDED ABSTRACT

Introduction: National lands and natural resources constitute a vital foundation for environmental sustainability, social justice, and economic development in every country. In Iran, the extensive geographical scope and ecological diversity of national lands, including forests, rangelands, mountains, deserts, and uncultivated areas, have endowed these resources with exceptional environmental, economic, and social value. Beyond their ecological functions, national lands play a critical role in regulating climate, preventing desertification, preserving biodiversity, supporting livelihoods, and ensuring intergenerational equity. Consequently, the legal regime governing these lands represents one of the most strategic components of public law and environmental governance.

The manner in which ownership, management, and exploitation rights over national lands are defined reflects the broader philosophy of governance and legislative policy. In Iran's legal system, national lands are categorized as *anfāl*, placing them under public ownership and state trusteeship for the benefit of society as a whole. However, despite the early constitutional recognition of this principle, the legislative and institutional frameworks regulating national lands have evolved in a fragmented and often inconsistent manner. Since the early twentieth century, and particularly after the nationalization of forests and rangelands in 1962, a vast array of laws and regulations has been enacted with the declared aim of protecting these resources. Nevertheless, widespread degradation, illegal occupation, unauthorized land-use change, and environmental destruction persist and have intensified over recent decades. This paradox raises a fundamental question: why has extensive legislation failed to achieve effective protection of national lands? Addressing this question requires moving beyond descriptive legal analysis toward a normative and policy-oriented examination of legislative behavior. Accordingly, this study seeks to identify the dominant normative patterns underpinning legislative interventions in the field of national lands and to assess their effectiveness in achieving stated policy objectives.

Materials and Methods: This research employs a qualitative, documentary, and inductive methodology, combining historical, normative and analytical approaches. The study proceeds from particular legal instruments toward general conclusions regarding legislative policy in the domain of national lands. Data collection was conducted through an extensive review of primary legal sources, including constitutional provisions, statutory laws, executive bylaws, administrative regulations, and judicial decisions relevant to national lands and natural resources. The corpus of analyzed materials encompasses legislation enacted from the early twentieth century to the present, with particular emphasis on key milestones such as the Nationalization of Forests and Rangelands Act of 1962 and subsequent post-revolutionary legal developments. In addition to statutory texts, authoritative judicial interpretations, especially rulings of higher courts and unifying decisions, were examined to capture the practical application and interpretation of legislative norms.

Data analysis followed a qualitative content analysis framework. Each legal instrument was systematically reviewed to extract its underlying objectives, normative assumptions, regulatory mechanisms, and enforcement strategies. The extracted data were then comparatively analyzed across different historical periods to identify recurring patterns, shifts in policy orientation, and structural inconsistencies. Through this inductive process, the study identified core normative themes governing legislative policy on national lands, as well as gaps and contradictions contributing to policy failure. To enhance validity and reliability, findings were cross-checked against doctrinal analyses and relevant scholarly literature in public law, environmental law, and natural resource governance.

Results and Discussion: The analysis reveals that legislative policy concerning national lands in Iran has been predominantly driven by a protective rationale centered on the exclusion of private ownership and the assertion of state control. From the outset, the legislator sought to prevent the destruction of forests, rangelands, and other natural resources by nationalizing land ownership and regulating exploitation through administrative oversight. This protective intent is evident across successive legislative periods and is consistently articulated as a core policy objective.

However, despite this normative commitment, the legislative framework has evolved in a highly fragmented and inflationary manner. Over time, numerous laws and regulations have been enacted to address specific issues, sectors, or crises, often without sufficient coordination or integration. This legislative proliferation has resulted in overlapping mandates, conflicting rules, and ambiguous allocation of authority among institutions. Rather than strengthening governance, the accumulation of regulations has weakened legal clarity and undermined enforcement capacity.

The findings further indicate that legislative policy has largely adopted a reactive and punitive orientation, focusing on post hoc criminalization and administrative sanctions rather than preventive and structural solutions. Insufficient attention has been paid to institutional coherence, land registration systems, monitoring mechanisms, and participatory governance. As a result, enforcement agencies face significant challenges in implementing laws effectively, while legal ambiguities create opportunities for evasion, abuse, and corruption. Importantly, the study demonstrates that the core problem is not normative deficiency in terms of declared principles but rather the absence of an integrated and coherent legislative strategy. The lack of consolidation and harmonization among laws has diminished their practical effectiveness and contributed to ongoing environmental degradation. These findings align with broader critiques of sectoral and fragmented environmental governance, highlighting the need for holistic policy reform.

Conclusion: This study concludes that the persistent degradation of national lands in Iran cannot be attributed to a lack of legal regulation. On the contrary, the legislative landscape is characterized by excessive multiplicity, fragmentation, and incoherence. The principles of public ownership and environmental protection are firmly embedded in the legal system; however, their practical realization has been undermined by inflationary legislation, weak institutional coordination, and insufficient enforcement mechanisms. To address these challenges, a fundamental shift in legislative policy is required. First, scattered and overlapping laws should be consolidated into a coherent and unified legal framework governing national lands. Second, enforcement and oversight mechanisms must be strengthened through institutional reform, capacity building, and enhanced inter-agency coordination. Third, legislative policy should transition from a reactive and sectoral approach toward a preventive and holistic model that integrates environmental, social, and economic considerations. Such reforms would not only improve the effectiveness of national land governance but also contribute to the preservation of natural resources as intergenerational public wealth. Ultimately, aligning legislative policy with coherent normative principles and practical governance needs is essential for safeguarding national lands and ensuring sustainable development for future generations.

Keywords: Legislative policy, National lands, Natural resources, Normative analysis, Public ownership

Article Type: Research Article

Conflicts of interest: The authors declare no conflict of interest regarding the authorship or publication of this article.



دوره ۷۹ (۲)

شاپا الکترونیکی: ۷۷۹۵-۲۴۲۳

نشریه مرتع و آبخیزداری



هنجارشناسی و تحلیل سیاست‌های تقنینی در حوزه اراضی ملی

حسن محسنی^۱ | سیده فرانک حسینی سروستانی^{۲*}

۱. گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران
۲. گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، پردیس البرز، تهران، ایران.
رایانامه: hmohseny@ut.ac.ir

چکیده

اطلاعات مقاله

نوع مقاله:

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۸/۰۶

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۱۰/۱۷

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۱۰/۲۳

تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۴/۱۰

کلیدواژه‌ها:

اراضی و منابع طبیعی،

قانون‌گذاری،

مالکیت خصوصی،

سیاست‌گذاری زیست محیطی.

اراضی ملی در ایران به دلیل گستردگی، پراکندگی در سراسر اقلیم، اهمیت چشمگیر به لحاظ آثار زیست و ارزشمندی اساسی "زمین" در اقتصاد، بسیار حائز اهمیت می‌باشند. از سوی دیگر مشاهدات عینی و آمارهای منتشره از سوی مبادی ذیربط من جمله مجلس شورای اسلامی نشانگر این حقیقت است که تخریب غیرقابل جبران، تغییر کاربری غیرمجاز، تصرفات غیرقانونی و سوءاستفاده از منابع طبیعی خاصه اراضی ملی روند صعودی و فزاینده ای داشته است. اینگونه اراضی طی دهه‌های گذشته تحت رژیم‌های تقنینی گسترده و متکثری با اهداف گوناگون حفاظتی، مدیریتی، توسعه ای و بهره بردارانه قرار گرفته‌اند، مع الوصف با وجود این تورم تقنینی میزان توفیق در حفاظت از این ثروت‌های ملی اندک بوده است. با عنایت به اینکه اصلاح ساختاری نظام نسبتاً ناموفق تقنینی حال حاضر، مستلزم شناسایی هنجارها و آسیب شناسی سیر قانونگذاری در این حوزه می‌باشد، لذا پژوهش حاضر با رویکرد تاریخی، تحلیلی و به روش استقرایی (از جزء به کل)، الگوهای هنجاری حاکم بر قانون‌گذاری در حوزه اراضی ملی و اهداف هریک از قوانین مصوب را واکاوی نموده و اصول بنیادین تقنینی و کاستی‌های آن‌ها را شناسایی می‌نماید. یافته‌ها حکایت از این دارند که چالش اصلی قانونگذاری در این حوزه نه کمبود قانون، بلکه تعدد و تورم مقررات پراکنده و بالتبع عدم انسجام در نگاه و اهداف قانونگذاریست. بدین ترتیب، برخی اصول اساسی تقنینی مانند منع مالکیت خصوصی اراضی ملی به سبب وضع استثنائات متعدد، پراکندگی نهادی و ضعف نظارت در عمل کارایی خود را از دست داده و از این رهگذر منتج به عدم تحقق اهداف حفاظتی مدنظر قانون‌گذار گردیده‌اند و بر همین اساس، در پایان پژوهش پیشنهادهایی جهت اصلاح و تقویت سیاست تقنینی ارائه شده است.

استناد: محسنی؛ حسن، حسینی سروستانی؛ سیده فرانک (۱۴۰۵). هنجارشناسی و تحلیل سیاست‌های تقنینی در حوزه اراضی ملی. نشریه مرتع و آبخیزداری، ۷۹ (۲)، ۲۶۲-۲۳۷.
DOI: <http://doi.org/10.22059/jrwm.2026.401520.1849>



© نویسندگان.

ناشر: انتشارات دانشگاه تهران.

۱. مقدمه

اراضی ملی و منابع طبیعی بخش مهم و استراتژیکی از ثروت‌های هر کشور است که نقش حیاتی در تأمین منافع عمومی، حفظ محیط‌زیست و توسعه پایدار ایفا می‌کنند. اهمیت این عرصه‌ها از آن روست که علاوه بر حساسیت‌های سیاسی از لحاظ گستره قلمرو و ارزش‌های اقتصادی (مانند منابع جنگلی، مرتعی، معدنی و...)، دارای کارکردهای زیست‌محیطی مهمی جهت حفظ تنوع زیستی، جلوگیری از بیابان‌زایی، تنظیم اقلیم، حفظ عدالت محیطی و مانند آن و همچنین کارکردهای اجتماعی نظیر بستر اسکان جمعیت و قلمرو حیات جوامع بومی و عشایری هستند. از این‌رو، نحوه سیاست‌گذاری تقنینی در زمینه تعیین نوع مالکیت (اعم از عمومی، دولتی یا خصوصی)، راهبرد مدیریت، بهره‌برداری و حفاظت از آن‌ها یکی از دغدغه‌های اساسی نظام‌های حکمرانی به شمار می‌رود.

سیاست‌های تقنینی، راهبرد قانونگذار در وضع قوانین و مقررات مشخص در یک حوزه به خصوص را تعیین می‌نمایند؛ در حوزه مورد بحث این پژوهش، سیاست تقنینی مناسب با ایجاد توازن میان مالکیت خصوصی و عمومی، توسعه و حفاظت، بهره‌برداری و مدیریت قادر خواهد بود ضمن بهره‌گیری بهینه از اراضی ملی در راستای منافع ملی از تخریب، تعدیات و تجاوزات به این اراضی جلوگیری نماید. در مقابل، پراکندگی راهبرد، اهداف و در نتیجه ضعف یا خلأهای قانونی در این حوزه می‌تواند زمینه‌ساز پدیده‌هایی نظیر تصرفات غیرمجاز و زمین‌خواری، تخریب منابع طبیعی و تضييع حقوق نسل‌های آینده گردد.

در کشور ایران به دلیل بهره‌مندی سرشار از سخاوت طبیعت و گستردگی عرصه‌های منابع طبیعی، سیاست‌گذاری تقنینی در حوزه اراضی ملی همواره موضوعی مهم و چالش‌برانگیز بوده است. در صد سال گذشته به ویژه از زمان تصویب قانون ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۴۱ تاکنون، قوانین و مقررات بعضاً متعارض و متزاحم گوناگونی در این زمینه وضع شده که به مرور زمان، هم در مفهوم و تعاریف دقیق اراضی ملی و هم تشخیص مرزهای آن و هم در بهره‌برداری و حفاظت، پیچیدگی و ابهاماتی غیر ضروری را موجب گردیده‌اند. فی الواقع این تورم و تکثر مقررات و قوانین، نه تنها موجب انحراف تدریجی مقنن از اهداف اولیه تصویب قوانین مرتبط با ملی نمودن جنگل‌ها و مراتع کشور شد بلکه خلاهایی را ایجاد نمود که معبر ارتکاب جرائم سازمان یافته توسط سوداگران و مجرمین در منابع طبیعی و اراضی ملی گردیده است.

از حیث تنظیم شاکله نظام حقوقی نیز به تدریج نابسامانی‌هایی ایجاد شده که جز با اصلاح ساختار و یا یکسان سازی قوانین موضوعه به اهداف اولیه مقنن باز نخواهد گشت. بررسی‌ها نشان می‌دهد بیش از یکصد قانون، آیین نامه و بخشنامه درباره اراضی ملی وجود دارد که بسیاری از آن‌ها متضمن همپوشانی یا تناقض با یکدیگر هستند و این تورم تقنینی خود به منشأ بسیاری از مشکلات عملی تبدیل شده است. در نتیجه، ابهامات و تعارضات قانونی به‌ویژه در عرصه بهره‌برداری و حفاظت از اراضی ملی زمینه‌ساز اختلافات حقوقی متعدد و چالش‌های اجرایی شده و در نتیجه به ناکارآمدی قواعد موجود انجامیده است. بخش مهمی از این نابسامانی ناشی از فقدان یک سیاست تقنینی هماهنگ و منسجم بوده است، چرا که تقنین در صد سال گذشته با یک بیشتر واکنشی بوده و با یک نگاه کلان، کل نگر و یک پارچه صورت نگرفته و از لحاظ نظری بیش از آنکه به هدفی مشخص متمرکز باشد متأثر از تحولات سیاسی و اجتماعی بوده است. حاصل چنین تعارضی، مجموعه‌ای متکثر اما ناهماهنگ از مقررات است که وحدت رویه تقنینی را مخدوش ساخته و اجرای مؤثر قوانین را با چالش مواجه کرده است.

در عرصه اجرا نیز این ناهماهنگی تقنینی، خلأی را ایجاد نموده که از رهگذر آن طرق فرار از قوانین تسهیل شده و جاذبه و مزایای اقتصادی تصرف‌های غیر قانونی، تخریب و تغییر کاربری غیرمجاز اراضی ملی به دلیل ضعف تدریجی وحدت ساختار تقنینی چنان بر مضرات آن رجحان یافته که در دهه‌های اخیر روند تجاوز و تصرف غیرقانونی اراضی ملی فزونی یافته و به صورت پدیده‌هایی موسوم به زمین‌خواری، کوه خواری، ساحل خواری و... نمود پیدا کرده است.

فارغ از اینکه حفاظت از اراضی ملی مستلزم طراحی یک ساختار تقنینی یکپارچه و هدفمند می‌باشد و می‌بایست برای نیل به این پیش شرط اقدامات تقنینی موثری معمول نمود، در بادی امر می‌بایست با وسواس و دقت هنجارهای تعریف شده این حوزه را شناسایی و آسیب شناسی کرد و از این نقطه ضرورت این پژوهش آشکار می‌گردد. چرا که اراضی ملی بخش مهمی از ثروت بین نسلی این کشور

است که استفاده از آن می‌بایست با لحاظ عدالت پایدار صورت پذیرد، ضمن اینکه حفاظت از اینگونه اراضی صرفاً یک دغدغه زیست‌محیطی نیست بلکه مستقیماً با ابعاد حقوقی، اقتصادی و اجتماعی توسعه ملی گره خورده است.

۱-۱. پیشینه پژوهش

با توجه به ماهیت میان رشته‌ای موضوع اراضی ملی و پیوند آن با حوزه‌های حقوق خصوصی، حقوق عمومی، فقه، سیاست جنایی و مدیریت منابع طبیعی، بررسی پیشینه پژوهش نشان می‌دهد که اگرچه آثار متعددی در زمینه‌های جزئی این حوزه وجود دارد، اما پژوهش جامع و سیاست‌مداری که بتواند به طور متمرکز هنجارهای اساسی این حوزه را شناسایی نماید، کمتر به چشم می‌خورد. مهم‌ترین محورهای پژوهشی گذشته به شرح ذیل می‌باشند.

۱-۱-۱. رویکرد کیفری و سیاست جنایی

بخش قابل توجهی از پژوهش‌های موجود، موضوع اراضی ملی را از منظر حقوق کیفری و سیاست جنایی مورد مطالعه قرار داده‌اند. نویسندگان در این حوزه بیشتر بر جرم انگاری تصرفات غیر مجاز، زمین‌خواری و ضعف سیاست کیفری در پیشگیری از تجاوز به اراضی ملی تأکید نموده‌اند.

میرمحمدصادقی و رجبعلی (۲۰۱۸) در مقاله‌ی «تحلیل جرم زمین‌خواری از منظر حقوق کیفری ایران» تصریح می‌کنند که با وجود اهمیت جرم زمین‌خواری در تهدید امنیت اقتصادی و زیست‌محیطی، قوانین کیفری ایران فاقد تعریف روشن از این پدیده بوده و تعدد مقررات پراکنده موجب تعارض تفاسیر در اثنای رسیدگی‌های قضایی و تضعیف بازدارندگی‌های قضایی شده است. ایشان نتیجه می‌گیرند که جرم زمین‌خواری در واقع مجموعه‌ای از جرائم مانند تصرف عدوانی، جعل اسناد، تغییر کاربری غیرقانونی و فروش مال غیر بوده و نظام کیفری ایران در نبود سیاست جنایی منسجم، صرفاً به واکنش قضایی پسینی بسنده کرده است.

در همین راستا، باقری (۲۰۲۴) در مقاله‌ی «راهبردهای مقابله با زمین‌خواری در حقوق ایران» ضمن تحلیل علل ساختاری وقوع این پدیده، بر این باور است که بخش مهمی از جرائم موسوم به زمین‌خواری محصول خلأ تقنینی و ناهماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و نظارتی است. وی پیشنهاد می‌کند که سیاست جنایی کشور باید از الگوی صرفاً کیفری به سمت سیاست پیشگیرانه و ساختاری حرکت کند و نقش شوراهای بین‌نهادی مانند شورای حفظ حقوق بیت‌المال در این میان تقویت شود.

سجودی (۲۰۱۹) نیز در مقاله‌ی «ارکان جرایم تجاوز به اراضی ملی در پرتو آموزه‌های جرم‌شناسی حقوقی» با تحلیل عناصر مادی و روانی این جرم، بیان می‌کند که بخش عمده‌ای از تجاوزات به اراضی ملی ناشی از ضعف در نظام شناسایی و ثبت رسمی است، نه خلأ در مجازات‌ها لذا پیشگیری وضعی و تقویت سیستم کاداستر را پیش‌شرط سیاست جنایی مؤثر می‌داند. در همین مسیر، رحمت‌آبادی و احمدی (۲۰۱۹) در مقاله‌ی «سیاست جنایی قضایی غیرکیفری در حمایت از منابع طبیعی» بر ضرورت پیشگیری غیرکیفری تأکید کرده و سیاست جنایی مطلوب را تلفیقی از آموزش، فرهنگ‌سازی و مشارکت مردمی می‌دانند. ایشان تصریح می‌کنند که برخورد صرفاً قضایی با جرایم زیست‌محیطی علی‌الخصوص زمین‌خواری به دلیل هزینه بالا و تأخیر در اجرا، اثر بازدارنده نخواهد داشت مگر آن که نظام قضایی با ابزارهای فرهنگی و اجتماعی تکمیل شود.

از زاویه‌های دیگر، نظری و همکاران (۲۰۲۵) در مقاله‌ی «ارزیابی کارآمدی سیاست جنایی ایران در مدیریت حفاظت از اراضی ملی از منظر جرم‌شناسی سبز» بر این نکته تأکید دارند که سیاست کیفری ایران فاقد انسجام نهادی است و به جای مدیریت جرم، بیشتر بر واکنش مجازات محور تمرکز دارد. به باور ایشان، تحقق اهداف ماده ۴۵ قانون اساسی در حفاظت از انفال جز با اصلاح ساختار جرم‌انگاری و ایجاد دادگاه‌های تخصصی منابع طبیعی میسر نیست. همچنین شکر بیگی و خوئینی (۲۰۱۹) در مقاله‌ی «سیاست جنایی در پیشگیری اجتماعی ناظر به منابع طبیعی و اراضی ملی» با تأکید بر مفهوم عدالت محیطی، استدلال می‌کنند که جرم زدایی از برخی مصادیق تصرفات خرد و جایگزینی آن با راهکارهای مصالحه محور و جبران زیست‌محیطی می‌تواند بخشی از فشار پرونده‌های قضایی را کاهش

دهد. در مجموع، پژوهش‌های کیفی بر سه محور تمرکز داشته‌اند؛ نخست، ناکارآمدی سیاست جنایی واکنشی، دوم فقدان تعریف دقیق از زمین‌خواری و جرایم مرتبط با اراضی ملی و سوم ضعف ساختار نظارتی و کاداستری.

۱-۲. مطالعات سیاست‌گذاری و برنامه‌ای در حوزه منابع طبیعی

گروهی دیگر از پژوهش‌ها با رویکرد سیاست‌گذاری عمومی، اسناد بالادستی و برنامه‌های توسعه را تحلیل کرده‌اند. عواطفی همت و همکاران (۲۰۲۰) در مطالعه‌ای درباره برنامه‌های توسعه جنگل و مرتع نشان می‌دهند که سیاست‌های مندرج در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه از ثبات و انسجام لازم برخوردار نیست و تداوم رویکرد واحد در سیاست‌گذاری منابع طبیعی مشاهده نمی‌شود.

۱-۳. مطالعات حمایتی و زیست‌محیطی با تمرکز بر جنگل‌ها و مراتع

در حوزه حمایت حقوقی از منابع طبیعی، پژوهش‌هایی با تمرکز بر تهدیدات زیست‌محیطی انجام شده است. عواطفی (۲۰۲۲) در مقاله‌ای درباره حمایت حقوقی از جنگل‌ها در برابر آفات و بیماری‌ها نشان می‌دهد که نظام حقوقی ایران بیشتر بر پیشگیری تمرکز دارد و برای مراحل مقابله و بازسازی پس از بحران، چارچوب تقنینی منسجم و کارآمدی ندارد. این پژوهش اهمیت تقویت ضمانت اجراها و هماهنگی نهادی را برجسته می‌کند اما دامنه آن محدود به جنگل‌هاست و به سیاست تقنینی اراضی ملی به صورت عام نمی‌پردازد.

۱-۴. مطالعات مفهومی و سیاست‌گذاری بنیادی

در سطحی بنیادی‌تر، پژوهش‌هایی به استخراج مفاهیم و مقوله‌های پایه سیاست‌گذاری منابع طبیعی پرداخته‌اند. در این زمینه، عواطفی همت (۲۰۲۰) با بهره‌گیری از روش داده‌بنیاد، مقوله‌های کلیدی سیاست‌گذاری منابع طبیعی را استخراج کرده و نشان داده‌اند که فقدان چارچوب مفهومی منسجم، مانع شکل‌گیری سیاست‌های پایدار می‌شود.

۱-۵. مطالعات حقوقی و اداری

در حوزه‌ی حقوق اداری و عمومی، بخش قابل‌توجهی از مطالعات به بررسی ماهیت حقوقی اراضی ملی، فرایند تشخیص و حدود صلاحیت مراجع اداری و قضایی اختصاص یافته است. احمدزاده بزاز و خلیل‌زاده (۲۰۲۰) در مقاله‌ی «مبانی و ماهیت قراردادهای واگذاری اراضی موضوع ماده ۳۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» با رویکرد تحلیلی، اینچنین نتیجه گرفته‌اند که واگذاری اراضی ملی به اشخاص حقیقی و حقوقی در نظام حقوقی ایران، ماهیتی دوگانه دارد: از یک سو در مرحله‌ی تصمیم دولت، عملی حاکمیتی است و از سوی دیگر پس از انعقاد قرارداد، ماهیت تصدی‌گری پیدا می‌کند. آنان با استناد به فقه امامیه و قوانین موضوعه، واگذاری را نوعی اجاره منافع عمومی با رعایت مصلحت عامه دانسته‌اند و فروش عین اراضی را خلاف اصل مالکیت عمومی دانسته‌اند.

کولیوند (۲۰۱۰) در دو مقاله‌ی پیاپی با عنوان «ضوابط حاکم بر تصرف اراضی ملی‌شده مشمول قانون ملی‌شدن جنگل‌ها» و «ضوابط حاکم بر تصرف اراضی ملی‌شده - قسمت دوم» بر ضعف نظام تشخیص و تداخل صلاحیت مراجع اداری تأکید می‌کند. او معتقد است که تکرار و تداخل وظایف کمیسیون ماده ۵۶ و مراجع قضایی، سبب نقض اصل قطعیت تصمیمات اداری و افزایش حجم دعاوی شده است. مرادوند و حبیبی‌تبار (۲۰۲۳) در مقاله‌ی «نحوه تشخیص اراضی ملی و روش اعتراض به آن» با بررسی سیر تطور برداشت‌ها و نحوه اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع و آیین اعتراض، نشان می‌دهند که پراکندگی مراجع یکی از علل تزلزل حقوق مالکیت عمومی و خصوصی است. آنان پیشنهاد می‌کنند که نظام اعتراض در چارچوب واحد و تحت نظارت دیوان عدالت اداری بازتنظیم شود. در همین زمینه، طجریلو، تقوی و پشت‌دار (۲۰۱۵) در مقاله‌ی «نقش و کارکرد کمیسیون رسیدگی به اختلافات ناشی از اراضی ملی از منظر اصول دادرسی منصفانه» با تأکید بر حق دادرسی عادلانه، معتقدند که ترکیب کمیسیون‌ها و نبود سازوکار تجدیدنظر مستقل، موجب نقض اصل بی‌طرفی شده و تصمیمات این کمیسیون‌ها باید در صلاحیت نظارتی قوه قضاییه قرار گیرد.

از منظر حقوق خصوصی، کریمی‌منش (۲۰۱۸) در مقاله‌ی «تعارض مالکیت منابع طبیعی با اشخاص و بار اثبات» نشان داده است که پس از ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع، بخش زیادی از دعاوی مربوط به اراضی ناشی از تداخل اسناد مالکیت خصوصی با اراضی ملی است. او با تحلیل آرای وحدت رویه و فتاوی شورای نگهبان بیان می‌کند که بار اثبات در این دعاوی بر عهده‌ی مدعی خلاف ملی‌بودن است و این امر در عمل، اصل مالکیت خصوصی را محدود کرده است. مصحفی (۲۰۲۳) نیز در مقاله‌ی «بررسی حقوقی اراضی موات و ملی بر اساس مواد ۱۲ قانون زمین شهری و ۵۶ قانون منابع طبیعی» با رویکرد تطبیقی میان کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع و کمیسیون ماده ۱۲ قانون زمین شهری، نتیجه گرفته است که اختلاف صلاحیت دو مرجع، منشأ تعارض در تشخیص نوع زمین (موات یا ملی) است. وی پیشنهاد می‌کند که تمامی اراضی ملی واقع در محدوده شهری در صلاحیت واحدی تحت نظر وزارت راه و شهرسازی قرار گیرد.

در بعد مسئولیت مدنی، محمدحسینی حاجی‌ور و همکاران (۲۰۱۸) در مقاله‌ی «مسئولیت مدنی دولت در قبال ریزگردها ناشی از اراضی ملی رهاشده» با استناد به اصول ۴۰ و ۵۰ قانون اساسی، دولت را مسئول مستقیم خسارات زیست‌محیطی ناشی از رهاسازی اراضی ملی دانسته‌اند و بر ضرورت پیش‌بینی قاعده‌ی ضمان دولت در قبال قصور در حفاظت منابع طبیعی تأکید کرده‌اند. در نهایت، در مجموعه‌ی مطالعات اداری و حقوقی، مسئله‌ی تعارض صلاحیت‌ها، ضعف تشخیص، فقدان نظام اعتراض منسجم و تداخل حقوق خصوصی و عمومی بارها مورد تأکید قرار گرفته است.

۱-۱-۶. مطالعات فقهی و مبانی نظری

از منظر نهادی و فقهی، عباسی و همکاران (۲۰۲۲) در پژوهشی درباره تأثیر مبانی فقهی بر تحول سیاست‌های تقنینی بر این نکته تأکید دارند که نبود انسجام در مبانی فقهی و حقوقی به ناپایداری سیاست‌های تقنینی می‌انجامد. همچنین عباسی (۲۰۲۵) در کتاب «حقوق محیط‌زیست» با رویکردی حقوق عمومی، حفاظت از محیط‌زیست و منابع طبیعی را ذیل حقوق نسل‌های آینده و تکالیف حاکمیت تحلیل می‌کند، اما به‌طور خاص وارد بحث سیاست تقنینی اراضی ملی نمی‌شود. در این زمینه، فدایی‌مقدم و همکاران (۲۰۲۱) در مقاله‌ی «بررسی فقهی و حقوقی اثر احیاء در اراضی ملی» با تکیه بر آیات و روایات، نتیجه گرفته‌اند که صرف احیاء زمین بدون اذن حاکم اسلامی موجب تملک نمی‌شود و قاعده‌ی «من أحیا أرضاً میتةً فهی له» در نظام حقوقی کنونی باید با مصلحت عمومی مقید گردد. قاسمی و عبوسی (۲۰۲۳) در مقاله‌ی «نقش استصحاب در موضوع اراضی ملی با تأکید بر مراتع و مجازات‌های قانونی مربوطه» نیز به نقش اصول عملیه در تشخیص مالکیت اشاره کرده و هشدار داده‌اند که اجرای بی‌ضابطه‌ی اصل استصحاب در دعاوی اراضی، گاه موجب تثبیت تصرف غاصبانه می‌شود. آنان پیشنهاد کرده‌اند که استصحاب در حوزه‌ی اراضی ملی تنها در صورت فقدان قرائن فنی و نقشه‌های ثبتی معتبر باشد.

در بُعد فقه حکومتی، مظفری سبینی و همکاران (۲۰۱۹) در مقاله‌ی «مبانی و منابع حقوقی واگذاری اراضی ملی به بخش خصوصی در عرصه کشاورزی» با تأکید بر قاعده‌ی انفال، مشروعیت واگذاری اراضی ملی را مشروط به رعایت مصلحت عمومی و نظارت ولی فقیه دانسته‌اند. ایشان تصریح می‌کنند که دولت به‌عنوان امین مردم مجاز به انتقال منافع است نه عین مالکیت و هرگونه واگذاری خارج از چارچوب احکام انفال، فاقد مشروعیت فقهی است.

از منظر تفسیری نیز محقق داماد و باقرزاده (۲۰۱۸) در مقاله‌ی «بررسی دیدگاه شورای نگهبان درباره اراضی ملی با تحلیلی بر تبصره ۶ الحاقی قانون ابطال اسناد موقوفات» نشان داده‌اند که شورای نگهبان در تفسیر خود از اصل ۴۵ قانون اساسی، تقدم وقف سابق بر ملی‌شدن را پذیرفته و موقوفاتی را که تا سال ۱۳۶۵ دارای سابقه‌ی احیاء بوده‌اند را از شمول اراضی ملی خارج دانسته است. این نظر در واقع بیانگر تقدم قاعده‌ی وقف بر قاعده‌ی انفال در موارد احیاء پیشینی است. از سوی دیگر اماموردی (۲۰۱۸) در مقاله‌ی «مرجع حل اختلاف بین موقوفات و منابع اراضی ملی» با بررسی رویه‌ی دیوان عدالت اداری پیشنهاد می‌کند که اختلافات میان سازمان اوقاف و منابع طبیعی از طریق کارگروه مشترک حل‌وفصل شود نه از طریق مراجع عمومی تا از اطلاعاتی دادرسی و تعارض صلاحیت‌ها جلوگیری گردد. مجموعه‌ی مطالعات فقهی، در عین استحکام نظری عمدتاً در سطح تبیین مفاهیم کلی باقی مانده‌اند و کمتر با سازوکار اجرایی و تقنینی تطبیق یافته‌اند.

۱-۱-۷. سیاست‌های اجرایی و تقنینی

در سطح اجرایی، مهم‌ترین مطالعات بر نحوه‌ی واگذاری، نقش نهادهای اجرایی و ناکارآمدی سیاست‌های موجود تمرکز داشته‌اند. راستی و نصیران (۲۰۲۳) در مقاله‌ی «بررسی راهبردهای صیانت از اراضی ملی و دولتی در ساختار اداری» نشان داده‌اند که پراکندگی وظایف میان وزارت جهاد کشاورزی، سازمان ثبت، وزارت راه و شهرسازی و سازمان محیط‌زیست مانع از اعمال مدیریت واحد بر اراضی ملی است. آنان تأکید می‌کنند که تشکیل «سازمان ملی زمین و منابع طبیعی» زیر نظر ریاست‌جمهوری می‌تواند راه‌حل مؤثر برای هماهنگی نهادی باشد. درویشی و ابراهیمی (۲۰۱۴) در مقاله‌ی «فرآیند حقوقی انتقال اراضی ملی به داخل محدوده و حریم شهر» نیز نشان داده‌اند که ورود اراضی ملی به محدوده‌ی شهری، ماهیت عمومی آن‌ها را تغییر نمی‌دهد و وزارت راه و شهرسازی صرفاً متولی اداره‌ی آن‌هاست نه مالک آن‌ها. آنان هشدار داده‌اند که واگذاری این اراضی به شهرداری‌ها بدون رعایت ضوابط ملی موجب سلب حق نسل‌های آینده از منابع طبیعی می‌شود.

۱-۱-۸. مطالعات مصداق محور

علاوه بر موارد پیش گفته برخی با نقد و بررسی آراء صادره از محاکم در زمینه اراضی ملی و منابع طبیعی کوشیده‌اند خلاءهای قضایی موجود و مؤثر در ناکارآمدی برخورد با تخلفات را شناسایی نمایند به عنوان مثال محسنی (۲۰۱۹) در بخشی از مقدمه کتاب ارزشمند دیوانعالی کشور و حقوق محیط زیست مرقوم داشته است: «از میان ۵۱۸ رأی که دیوان عالی کشور تا پایان سال ۱۳۹۸ در تاریخ حقوق ما به شکل رأی وحدت رویه صادر نموده است که اثر الزامی برای دیگر مراجع قضایی و اداری دارد و مشهور است که آن را در حکم قانون می‌دانند، ۲۶ رأی یافت شد که یا درباره جنگل و مرتع بود یا درباره حیوانات اهلی و وحشی یا پیرامون آب و خاک و زمین است. رأی‌هایی که در ادوار مختلف تاریخی و در چهارچوب نظام اقتصادی، سیاسی، فرهنگی کشور صادر شده‌اند و برابر تعریفی که نگارنده از محیط زیست دارد، می‌توان آن‌ها را در رأی‌های محیط زیستی یا دست کم رأی‌هایی دانست که بر بنیاد نگاه‌های محیط زیستی قابل تعبیر و تفسیر هستند». این گونه بود که پژوهنده تصمیم گرفت این رأی‌ها را که سرمایه نظام حقوقی ما هستند تدوین کند و درباره هر یک درآمد و درون مایه‌ی بنویسد و با بررسی هر رأی به نقد و بررسی آن‌ها و شناخت زمینه صدورشان بپردازد. بنابراین بررسی مجموعه‌ی بیش از سی مقاله‌ی علمی و کتب نشانگر این امر است که پژوهش‌های گذشته اگرچه هر یک به جنبه‌ای خاص از نظام حقوقی اراضی ملی پرداخته‌اند، اما هیچیک به طور متمرکز به شناسایی هنجارهای غالب نپرداخته‌اند.

۱-۲. مسئله و هدف پژوهش

بر این اساس، مسئله پژوهش حاضر تبیین علل ناکامی سیاست تقنینی موجود در حفظ و حراست از اراضی ملی به رغم تعدد و تکثر قوانین و مقررات مصوب در این حوزه می‌باشد. پرسش اساسی این است که آیا خلل در پراکندگی اهداف در قانونگذاریست و یا نقص در محتوای کار آمد قوانین؟

بنابراین برای پاسخ مقنع به این پرسش، لازم است چارچوب کلی قانون‌گذاری در این حوزه طی دهه‌های اخیر ترسیم و نقاط ضعف آن شناسایی شود. به بیان دیگر باید مشخص گردد قانون‌گذار چه هنجارها و اصولی را در پس قوانین متعدد دنبال کرده و کدام تدابیر تقنینی مهم از نظر دور مانده است. هدف پژوهش حاضر آن است که با هنجارشناسی تقنینی در حوزه اراضی ملی ضمن روشن ساختن اصول راهنمای قانون‌گذاری در این عرصه، میزان موفقیت این اصول در عمل ارزیابی شود و در نهایت راهکارهایی عملی برای ارتقای نظام حقوقی ارائه گردد.

۲. مواد و روش‌ها

این پژوهش به شیوه تحلیلی-تاریخی و با رویکرد اسنادی (کتابخانه‌ای) انجام گرفته است. روش پژوهش حاضر استقرایی (از جزء به کل) بوده است، بدین معنا که با بررسی موارد جزئی (قوانین و مقررات خاص) تلاش شد تا الگوها و مفاهیم کلی حاکم بر سیاست تقنینی

استخراج گردد.

۲-۱. گردآوری منابع حقوقی

گردآوری داده‌ها بر پایه مطالعه جامع کلیه منابع حقوقی مرتبط با موضوع اراضی ملی انجام شد. بدین منظور، ابتدا تمامی قوانین فرادست (اصولی از قانون اساسی) و قوانین عادی مرتبط با منابع طبیعی و اراضی ملی شناسایی و استخراج گردید. سپس کلیه مقررات ثانویه شامل آیین‌نامه‌های اجرایی، تصویب‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های دولتی مرتبط، از زمان تصویب نخستین قانون در این حوزه (تصویب‌نامه «ملی شدن جنگل‌ها و مراتع»، ۱۳۴۱) تا جدیدترین اصلاحات و مصوبات موجود، گردآوری شد. علاوه بر منابع تقنینی، رویه‌های قضایی مهم نیز مورد توجه قرار گرفت؛ از جمله آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور که تفسیر رسمی قوانین را ارائه می‌دهند، به عنوان بخشی از داده‌های پژوهش لحاظ گردید. برای اطمینان از جامعیت در گردآوری منابع و این‌که هیچ قانون یا مقرره مهمی از قلم نیفتد، پژوهشگران از راهبرد جستجوی گسترده در بانک‌های اطلاعاتی قوانین و منابع رسمی استفاده کردند. بر همین اساس، معیار شمول منابع در این مطالعه آن بود که قانون یا مقرره مورد نظر به صورت مستقیم یا غیرمستقیم با موضوع اراضی ملی (تعریف، حفاظت، بهره‌برداری، واگذاری یا مدیریت این اراضی) مرتبط باشد. این رویکرد جامع، اعتبار و روایی یافته‌های پژوهش را تضمین می‌کند و نشان می‌دهد تمام قوانین و مقررات مرتبط تا حد امکان بررسی شده است.

۲-۲. شیوه تحلیل داده‌ها

پس از گردآوری مجموعه قوانین و مقررات یادشده، مرحله تحلیل کیفی متن آن‌ها به شیوه تطبیقی و استقرایی آغاز گردید. بدین ترتیب، متن هر قانون به دقت مطالعه و تجزیه و تحلیل شد و محورهای محتوایی و اهداف تقنینی آن استخراج گردید. سپس به صورت تطبیقی، قوانین در طول دوره‌های مختلف زمانی با یکدیگر مقایسه شدند تا سیر تحول تاریخی سیاست‌های قانون‌گذار در حوزه اراضی ملی نمایان گردد. این تحلیل تاریخی-مقایسه‌ای کمک کرد تا هنجارهای بنیادین حاکم بر قانون‌گذاری (اصول راهبردی و مفاهیم کلیدی مدنظر قانون‌گذار) در برابر هنجارهای فرعی (جزئیات اجرایی و سازوکارهای عملیاتی) تفکیک و مشخص شوند. تمامی هنجارهای تقنینی استخراج‌شده در طبقه‌بندی‌های موضوعی منظم قرار گرفتند تا الگوهای تقنینی غالب و خالاهای ممکن آشکار شود. برای تقویت پایایی نتایج، استنباط‌های تقنینی به دست آمده با مستندات و تفاسیر معتبر حقوقی (از جمله آرای قضایی یادشده) مقابله و اعتبارسنجی گردید. اتخاذ این روش‌شناسی نظام‌مند در پژوهش‌های حقوقی هنجاری، ضمن تبیین رفتار تقنینی، امکان نقد و ارزیابی علمی قوانین موجود را فراهم می‌سازد. نهایتاً ترکیب رویکرد استقرایی با تحلیل مفهومی-تاریخی در این مطالعه باعث شد تصویری کلی و در عین حال دقیق از سیاست تقنینی حاکم بر اراضی ملی به دست آید و زمینه ارزیابی انتقادی کاستی‌های آن فراهم گردد.

۳. یافته‌های پژوهش

۳-۱. پیشینه تاریخی و مبانی حقوقی اراضی ملی پیش از انقلاب (از انقلاب مشروطه تا انقلاب اسلامی)

۳-۱-۱. مبانی فقهی؛ انفال، اراضی موات، احیای اراضی و مباحات عامه

در فقه امامیه، مفاهیم انفال و اراضی موات نقش اساسی در تبیین مالکیت اراضی عمومی دارند. بر اساس قرآن کریم («يَسْأَلُونَكَ عَنِ الْأَنْفَالِ قُلِ الْأَنْفَالُ لِلَّهِ وَالرَّسُولِ» - سوره انفال، آیه ۱)، تمامی اموال و زمین‌هایی که در مالکیت شخصی کسی نیست و به صورت غنیمت یا بدون جنگ در اختیار مسلمانان قرار می‌گیرد، به پیامبر و پس از ایشان به امام معصوم تعلق دارد. فقهای امامیه اتفاق نظر دارند که پس از رحلت پیامبر اکرم (ص)، انفال از جمله زمین‌های موات و اموال بدون صاحب، ملک امام معصوم (ع) است و هیچ‌کس نمی‌تواند بدون اذن و رضایت امام در آن‌ها تصرف کند. مصادیق انفال متعدد است؛ از جمله اراضی موات (زمین‌های بایر و آباد نشده)، فیء (اموالی که

بدون جنگ به دست آید)، اموالی که وارث ندارند، معادن، جنگل‌ها و مراتع طبیعی و اموال حکومتی کفار که به مسلمانان رسیده است. بر این اساس، اراضی موات بخش مهمی از انفال محسوب می‌شوند. زمین موات در لغت به معنی زمین مرده، متروک و بلااستفاده است. فقهای عظام تعاریف مشابهی ارائه داده‌اند؛ از جمله امام خمینی در تحریر الوسیله می‌نویسد: «الموات، هی الأرض العطله التي لا ینتفع بها؛ إمّا لانقطاع الماء عنها، أو لاستیلاء الماء أو الرمل أو السبخ أو الأحجار علیها، أو لاستحاشها و التفاف القصب و الأشجار بها...»، یعنی زمین موات زمینی است که به جهت قطع آب یا غلبه شن و سنگ یا روییدن نی و جنگل و امثال آن، انتفاعی از آن برده نمی‌شود. قانون مدنی ایران نیز در ماده ۲۷ زمین موات را چنین تعریف کرده است: «اراضی موات، یعنی زمین‌هایی که معطل افتاده و آبادی و کشت و زرع در آن‌ها نباشد». به زعم استاد فقید کاتوزیان (۲۰۰۳) شرط اساسی برای موات شمردن یک زمین آن است که مالک خصوصی نداشته باشد و آبادانی و بهره‌برداری در آن صورت نگرفته باشد؛ بنابراین اگر زمینی سابقاً آباد بوده و مالک خاص دارد اما رها شده (زمین بایر)، موات به‌شمار نمی‌آید و احیای آن توسط غیر موجب تملک نخواهد شد. چنین زمینی را بایر می‌گویند که ملک مالک سابق باقی می‌ماند مگر آن که مالک از آن اعراض کند. در مقابل، زمینی که مالک خاص ندارد و آباد نشده، موات و مباح محسوب می‌گردد و در فقه احیای آن به قصد تملک باعث ایجاد مالکیت خصوصی می‌شود.

در فقه امامیه، احیای اراضی موات از مهم‌ترین اسباب تملک به‌شمار آمده است. به موجب حدیث نبوی مشهور: «مَنْ أَحْيَا أَرْضًا مَوَاتًا فَهِيَ لَهُ» هر کس زمین مواتی را آباد کند، آن زمین از آن اوست. فقهای امامیه و اهل سنت بر اصل مالکیت زمین از طریق احیا اجماع کرده‌اند. شیخ طوسی در المبسوط و علامه حلی در تذکره الفقها و بسیاری دیگر تصریح کرده‌اند که احیا به قصد تملک، سبب ملکیت است و اخبار متعدد نبوی و علوی بر این امر دلالت دارد. بر همین مبنا، ماده ۱۴۳ قانون مدنی ایران نیز مقرر می‌دارد: «هر کس از اراضی موات و مباحه قسمتی را به قصد تملک احیا کند، مالک آن قسمت می‌شود». قانون مدنی در مواد ۱۴۱ تا ۱۴۵ شرایط احیای زمین را تبیین کرده است: عملیاتی مانند زراعت، درختکاری، بنا ساختن و مانند آن که در عرف آباد کردن محسوب شود، احیا تلقی می‌گردد؛ آغاز به احیا (مانند سنگ‌چین کردن یا کندن چاه) که آن را تحجیر می‌نامند، موجب مالکیت نمی‌شود ولی برای تحجیرکننده حق اولویت در احیا ایجاد می‌کند. همچنین احیای اطراف زمین موجب تملک وسط آن نیز خواهد بود و احیاکننده باید سایر قوانین مربوطه را رعایت نماید.

نکته مهم در فقه آن است که با وجود مشروعیت احیای موات، مالکیت واقعی این اراضی در اصل از شئون امام معصوم (ع) به‌شمار آمده است. اراضی موات بالاصاله (که از ابتدا ملک کسی نبوده) جزء انفال است و ملک امام محسوب می‌شود. با این حال، فقهای امامیه در دوران غیبت امام زمان (عج) تصرف در انفال و احیای موات را مباح دانسته‌اند. بسیاری از احادیث حاکی از آن است که ائمه اطهار علیهم‌السلام به شیعیان اذن عام داده‌اند که تا زمان حضور امام معصوم، اراضی موات و سایر انفال را برای تأمین مصالح خود احیا و بهره‌برداری کنند (کلینی، محمد) به تعبیر دیگر، اذن عام امام در دوران غیبت برای احیای موات صادر شده است.

شیخ انصاری در المکاسب (مبحث خمس و انفال) تصریح می‌کند که زمین‌های موات از انفال و اموال امام است و در این مسأله اختلافی میان فقها وجود ندارد. منتها درباره لزوم اذن خاص امام در تملک موات آراء مختلفی ابراز شده است: مشهور قدما (مانند صاحب شرایع، علامه حلی در تذکره، شهیدین) اذن امام را شرط تملک دانسته‌اند و گفته‌اند بدون اذن امام، کسی مالک موات نمی‌شود هرچند آن را احیا کند. در این دیدگاه احیاکننده در زمان حضور امام باید اجازه بگیرد و نیز احیا باید توسط مسلمان صورت گیرد (کافر حق احیا به قصد تملک ندارد). به عنوان نمونه محقق حلی در شرایع می‌گوید: «موات حق امام است و هیچ‌کس بدون اذن امام مالک آن نمی‌شود، اگرچه احیا کرده باشد». علامه حلی نیز اجماع فقها بر اشتراط اذن امام در احیای موات را نقل کرده است. اما در مقابل فقهای متأخر با توجه به عموم ادله احیا و سختی دسترسی به امام غایب، نظری منعطف‌تر دارند. بسیاری از فقهای عصر غیبت (از جمله شیخ انصاری، صاحب جواهر و امام خمینی) معتقدند احیای اراضی موات فی‌نفسه سبب انتقال ملکیت است و اذن امام به‌طور ضمنی و عام مفروض است؛ در نتیجه اگر کسی بدون اذن خاص امام زمین مواتی را احیا کند، بنا بر اقوی مالک آن می‌شود (هرچند در صورت حضور امام تصرف او غصب محسوب می‌شد). صاحب جواهر تصریح می‌کند که ملکیت از طریق احیا به‌طور مطلق حاصل می‌شود و نیاز به اذن خاص ندارد.

خصوصاً در زمان غیبت که شرط دانستن اذن، موجب تعطیل احیای اراضی و عسر و حرج است. قانون مدنی ایران نیز که بر مبنای فقه امامیه تدوین شده، به طور ضمنی نظریه عدم لزوم اذن خاص را پذیرفته و ماده ۱۴۳ بدون اشاره به اذن حاکم شرع، احیا به قصد تملک را موجب مالکیت دانسته است. البته پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ و استقرار ولایت فقیه، قوانین جدید اذن حاکم اسلامی را در مواردی لازم دانسته‌اند (مانند قانون زمین شهری ۱۳۶۶ که احیای موات شهری بدون اجازه دولت را ممنوع کرد) ولی در دوران پیش از انقلاب، مقررات موضوعه بر همان قاعده فقهی عام مبنی بر اباحه احیا برای همگان استوار بود.

از دیگر مفاهیم نزدیک به اراضی موات، مباحات عامه است. مباحات به اموالی گفته می‌شود که مالک خصوصی ندارند و استفاده از آن‌ها برای عموم مردم آزاد است؛ مانند آب‌های رودخانه‌ها، دریاها، مراتع طبیعی، ماهیان دریا، شکار حیوانات وحشی و امثال آن. در فقه، حیازت مباحات (به چنگ آوردن اموال مباح) از اسباب تملک محسوب می‌شود و هر کس مباحی را مطابق مقررات شرع و عرف تصرف کند، مالک آن می‌گردد. ماده ۱۴۶ قانون مدنی در تعریف حیازت آورده است: «مقصود از حیازت، تصرف و وضع ید است یا مهیا کردن وسائل تصرف و استیلا». بر این اساس، مثلاً شکار حیوانات یا صید ماهی و حفر چاه آب مباح، اگر به قصد تملک و با رعایت قوانین باشد، موجب مالکیت شخص می‌شود. مباحات عامه از جهت فقدان مالک خصوصی با انفال شباهت دارند، لیکن تفاوت در این است که انفال به دلیل نصوص شرعی اختصاص به امام (یا حکومت اسلامی) دارد، در حالی که سایر مباحات (مانند شکار و آب مباح) چنین خصوصیتی ندارند و اصولاً برای استفاده همگان آزاد گذاشته شده‌اند مگر آن که قوانین موضوعه محدودیتی مقرر کند (کاتوزیان، ۲۰۰۹). قانون مدنی در ماده ۲۳ تصریح کرده است: «استفاده از اموالی که مالک خاص ندارد مطابق قوانین مربوطه به آن‌ها خواهد بود». همچنین ماده ۲۵ همان قانون طرق و شوارع عامه، پل‌ها و کاروانسراها و مانند آن را که مورد استفاده عموم است و مالک خاص ندارد، در زمره مشترکات عمومی آورده که قابل تملک خصوصی نیست. بنابراین پیش از انقلاب، چارچوب حقوقی ایران (متأثر از فقه امامیه) اجازه می‌داد که اراضی موات و سایر مباحات با رعایت قانون احیا یا حیازت شوند و به ملکیت اشخاص درآیند اما در عمل دولت‌ها برای مصالح عمومی برخی از این موارد را محدود یا ملی کرده‌اند که در ادامه به آن خواهیم پرداخت.

۳-۱-۲. تحولات تاریخی در مالکیت اراضی ملی

نظام حقوقی زمین در ایران پیش از دوران جدید، ترکیبی از عرف اجتماعی و احکام شرعی بود که به تدریج دستخوش تغییرات شد. سازوکاری که در دوره قاجار (۱۱۷۵-۱۳۰۴ شمسی) به شکل بارزی در قالب سه رژیم عمده ظاهر شد:

خالصه‌جات دولتی: به املاکی گفته می‌شد که ملک حکومت مرکزی و شاه محسوب می‌شد و عواید آن به خزانه دولت یا مخارج دربار اختصاص داشت (لمبتون، آگنس، ۱۹۸۲). ویژگی مهم خالصه‌جات این بود که ملک شخص پادشاه به شمار نمی‌آمد؛ بلکه جزء «اموال سلطنتی» محسوب می‌شد که گرچه در عمل در اختیار شاه قرار داشت اما در منابع تاریخی از آن به‌عنوان «املاک دیوانی» یاد شده است. این اراضی نه قابل وقف بود و نه قابل تملک خصوصی مگر در دوره‌های بحران مالی که حکومت آن‌ها را می‌فروخت. فروش خالصه‌جات در اواخر دوره قاجار مانند واگذاری اراضی شولستان فارس به معین‌التجار بوشهری در سال ۱۳۱۷ قمری نمونه‌ای از انتقال دارایی عمومی به مالکیت خصوصی است.

تیول داری: علاوه بر خالصه‌جات سلطنتی، بسیاری از ولایات و مناطق به صورت تیول به شاهزادگان، بزرگان و صاحبان منصب واگذار شده بود. تیول‌داران در قبال دریافت زمین و درآمدهای آن موظف به تامین نیروی نظامی (سواره‌نظام) یا ادای خدمات به حکومت بودند و معمولاً بخشی از مالیات را به دولت مرکزی می‌دادند و مابقی را خود برداشت می‌کردند. «تیول» به‌معنای واگذاری حق انتفاع از درآمد زمین یا یک منبع مالیاتی به شخص در قبال انجام خدمت نظامی یا اداری بود. در تیول داری، مالکیت عین زمین همچنان در اختیار حکومت باقی می‌ماند و تیول‌دار فقط مجاز به بهره‌برداری و اخذ مالیات بود. تیول ممکن بود مادام‌العمر یا قابل عزل باشد و معمولاً اشراف،

¹ Lambton, A. K. S.

شاهزادگان، حکام محلی و سرداران از آن برخوردار می‌شدند. تیول‌داری برخلاف خالصه‌جات، مالکیت تولید نمی‌کرد و نوعی امتیاز اداری - مالی محسوب می‌شد؛ به همین دلیل آن را «رژیم نیمه‌فئودالی» ایران دانسته‌اند که دولت از طریق آن ساختار نظامی و سیاسی خود را تأمین می‌کرد.

تفاوت تیول با خالصه جات دولتی: در بحث مالکیت، در خالصه‌جات عین ملک در مالکیت دولت بود، در تیول فقط حق انتفاع یا اخذ عواید به فرد واگذار می‌شد. در ماهیت حقوقی، خالصه‌جات «مال عمومی» یا اموال سلطنتی محسوب می‌شدند درحالی‌که تیول «امتیاز اداری» و نوعی واگذاری موقتی منافع بود. در خصوص انتقال‌پذیری، فروش خالصه‌جات به‌ندرت و در شرایط خاص مالی انجام می‌شد اما تیول اصولاً قابل خرید و فروش نبود و با فرمان شاه اعطا یا سلب می‌شد. در مبنای واگذاری نیز خالصه‌جات بر مبنای مالکیت حکومتی وجود داشتند لیکن تیول بر مبنای خدمت نظامی یا اداری اعطا می‌شد.

املاک وقفی: نوع دیگری از مالکیت، اراضی وقفی بود که قسمت قابل توجهی از زمین‌ها را شامل می‌شد؛ بسیاری از این موقوفات متعلق به اماکن مقدس (مانند آستان قدس رضوی) یا مدارس علوم دینی بود و از مالیات معاف بودند.

املاک شخصی و خصوصی: نیز وجود داشت که یا از طریق ارث و معامله به افراد منتقل شده بود یا با احیای اراضی موات و آباد کردن زمین‌های بایر حاصل شده بود.

در اواخر دوره قاجار، افزایش هزینه‌های دولت و ناتوانی در تأمین مخارج از محل مالیات‌ها، حکومت را به فکر فروش اراضی خالصه انداخت. از آنجا که در نظام کهن، مرز روشنی میان اموال دولت و اموال شخصی پادشاه وجود نداشت، با فروش خالصه‌جات در واقع بخشی از دارایی‌های عمومی به مالکیت خصوصی صاحبان سرمایه درمی‌آمد. به طور کلی در سال‌های پایانی سلطنت قاجار، تحت فشار نیازهای مالی و نفوذ اقتصادی بیگانگان، روند انتقال زمین‌های دولتی و سلطنتی به اشخاص سرعت گرفت که موجب تمرکز بیشتر زمین در دست مالکان بزرگ و طبقه اعیان گردید. صاحب‌نظران از این روند به عنوان شکل‌گیری زمین‌داری بزرگ در ایران یاد کرده‌اند که پایه‌های آن از دوره قاجار گذاشته شد و تا اصلاحات ارضی ادامه یافت.

از لحاظ حقوقی، انقلاب مشروطه ۱۲۸۵ شمسی نقطه عطفی در تغییر نظام مالکیت اراضی به شمار می‌آید. در نخستین دوره مجلس شورای ملی، نمایندگان برای کاهش سلطه فئودال‌ها و تمرکز زدایی از ثروت، قانونی تحت عنوان لغو تیول به تصویب رساندند (۱۱ صفر ۱۳۲۵ قمری / فروردین ۱۲۸۶ شمسی). به موجب این قانون، نظام تیول‌داری ملغی شد و کلیه اراضی تیول که در اختیار تیول‌داران (بزرگان محلی) بود بازپس گرفته شده، جزو املاک خالصه دولت در آمد (مصوبات مجلس شورای ملی، قانون لغو تیول، مصوب ۵ فروردین ۱۲۸۶ شمسی (۱۱ صفر ۱۳۲۵ ق) - صورت مشروح مذاکرات مجلس اول، ۱۲۸۶). این اقدام باعث شد بسیاری از زمین‌هایی که قبلاً بصورت تیول شخصی بهره‌برداری می‌شد، به املاک دولتی اضافه شود. از سوی دیگر، در دوران پس از مشروطه، اندیشه تفکیک اموال سلطنتی از اموال دولتی شکل گرفت؛ مطابق متمم قانون اساسی مشروطه (اصل ۳۷)، اموال شخص پادشاه از اموال مربوط به حکومت تفکیک شد. بر این اساس املاک خالصه به عنوان اموال دولت شناخته شدند نه دارایی شخصی سلطان. اگرچه در عمل تا پایان عهد قاجار همچنان شاه از درآمد خالصه‌جات بهره‌مند می‌شد، اما پایه حقوقی تبدیل خالصه‌جات به دارایی عمومی دولت گذاشته شد و پس از برقراری حکومت پهلوی این روند تکمیل گردید. بنابراین در دوره قاجار، اراضی ملی و منابع طبیعی به معنای مصطلح در هریک از قالب‌های مالکیتی فوق می‌توانست جای داشته باشد و رژیم حقوقی مجزا و به خصوصی بر این اراضی حاکمیت نداشت.

۳-۲. اقدامات تقنینی برای ساماندهی مالکیت بر عرصه‌های ملی

در این بخش بمنظور تشخیص نگاه و اهداف قانونگذار، ابتدا مروری بر اقدامات تقنینی صورت گرفته تا پیش از انقلاب اسلامی ایران در حوزه اراضی ملی و سپس همین بررسی بر قوانین و مقررات مصوب، پس از انقلاب اسلامی صورت می‌پذیرد. به طور کلی نگاه اولیه مقنن به این اراضی حفاظتی و مدیریتی بوده که به تدریج به مداخله در نوع بهره‌برداری و النهایه به وضع مقررات قاطع در باب نوع

تملیک و تملک انجامیده است.

۳-۲-۱. قوانین و ساختار نهادی موجود پیش از انقلاب اسلامی ایران

الف) قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام مصوب ۱۴ ذی‌قعدة ۱۳۲۵ هجری قمری (۱۲۸۶/۰۹/۲۷ شمسی)

تا این برهه تاریخی قانونگذار عنایتی به وضع مقررات و اساس وضع جنگل نداشته و به تعبیری اولین توجه قانونگذار به جنگل در ماده ۵۶ این قانون بدین نحو صورت پذیرفته است: ماده ۵۶ - حکام باید مراقبت مخصوصی نسبت به جنگل‌های دولتی داشته آنها را حفظ نمایند و هر گاه بر خلاف قواعدی که برای حفظ جنگل‌ها ایجاد شده است اقدامی ملاحظه نمایند باید بدون فوت وقت ممانعت نموده مراتب را به وزارت مالیه اطلاع بدهند (نگاه حفاظتی).

ب) اولین گام تحدید مالکیت خصوصی بر جنگل‌ها از طریق نظارت فنی دولت: با توجه به وضع اسف بار تخریب اراضی جنگلی، اولین مصوبه مستقل در مورد مدیریت منابع طبیعی در کشور، در هشتم حوت ۱۳۰۳ هجری شمسی طی پیشنهاد نمره ۸۴۵۱ وزارت فلاحت و تجارت و فواید عامه تحت عنوان "راجع به جنگل‌ها" به تصویب هیئت وزیران رسید (بشیری و میزایی، ۲۰۱۲). سه هدف اساسی در این مصوبه در محوریت قرار گرفت؛ پایه گذاری اصل مالکیت عمومی بر جنگل‌ها و منوط بودن مالکیت خصوصی بر جنگل‌ها به اثبات آن، رسمیت نظارت فنی دولت بر کلیه جنگل‌ها اعم از دولتی و اربابی (بند دو مصوبه)، هدف گذاری برای تصویب قانون جامع جنگل‌ها.

ج) تصویب نامه تفکیک جنگل‌های صنعتی از غیر صنعتی مصوب ۳۱ اردیبهشت ۱۳۱۱: در ماده اول این تصویب‌نامه اداره کل فلاحت موظف گردید در محدوده جنگلهای سواحل دریای خزر مناطق جنگلهای صنعتی و مناطق جنگلهای غیرصنعتی را اعم از جنگلهای دولتی و یا شخصی از هم تفکیک نموده و برای اطلاع عامه اعلام نماید. همچنین تبدیل قطعات جنگل‌های صنعتی به اراضی زراعتی ممنوع اعلام و جرم انگاری شد (نگاه مدیریتی).

د) اولین قانون راجع به جنگل‌ها مصوب ۱۳۲۱/۱۰/۱۷ به پیشنهاد وزارت کشاورزی: در سال ۱۳۲۱ نخستین قانون راجع به جنگل‌ها مشتمل بر ۱۸ ماده و ۷ تبصره به تصویب رسید و آئین نامه اجرایی آن نیز در اوایل سال ۱۳۲۲ از تصویب هیئت وزیران گذشت. در این قانون گذشته از آنکه اساس مراقبت در حفظ و احداث جنگل‌ها و نظارت بر بهره برداری از آن‌ها بر عهده وزارت کشاورزی گزارده شد، تبدیل جنگل به زمین زراعتی بدون پروانه ممنوع اعلام شده و با تعیین مجازات برای مرتکبین به قطع درختان و شاخه‌های بزرگ درختان جنگلی، کت زدن، پی کنی که منتهی به خشکاندن درختان جنگلی شود به جرم انگاری این اعمال پرداخته است. همچنین برای انفعال، قصور و تخلف ماموران جنگلبانی از اجرای مقررات این قانون نیز مبادرت به تعیین مجازات نمود (بهره برداری و حفاظت).

ه) لایحه قانونی فروش خالصجات مصوب ۱۳۳۴: با روی کار آمدن رضاخان پهلوی در ۱۳۰۴ شمسی، تمرکز دولت بر مدرن‌سازی ساختار اداری و ایجاد دولت مقتدر مرکزی، تحولات عمده‌ای در نظام حقوقی اراضی پدید آورد. یکی از نخستین اقدامات قانونی در این زمینه، تصویب قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰ شمسی بود. این قانون با ایجاد اداره ثبت اسناد، ثبت رسمی املاک را اجباری نمود و برای اولین بار نظامی منسجم برای صدور اسناد مالکیت برقرار کرد. قانون ثبت و مقررات تکمیلی آن (مانند قانون تحدید حدود املاک) موجب شد مالکیت اراضی از حالت سنتی و عرفی به حالت رسمی و سنددار تبدیل شود. اجرای این قانون در دهه ۱۳۱۰، مخصوصاً در روستاها، پیامدهای گسترده‌ای داشت؛ بسیاری از دهقانان بی‌سواد از مقررات تازه بی‌اطلاع بودند و مالکان بزرگ توانستند زمین‌های بیشتری را به نام خود ثبت کنند. همچنین خود رضا شاه پهلوی از خلأ قدرت مرکزی و ضعف ایالات در اوایل سلطنتش بهره برد و مقادیر عظیمی از اراضی حاصلخیز را به انحای مختلف تصاحب و به نام خاندان سلطنتی ثبت کرد.

در سال ۱۳۲۰ با کناره‌گیری اجباری رضاشاه از سلطنت و اشغال کشور در جنگ جهانی دوم، وضعیت اراضی بزرگ تحت مالکیت حکومت دستخوش تغییر شد. املاک گسترده‌ای که رضاشاه گردآورده بود به طور رسمی به پسرش محمدرضا شاه منتقل گردید، اما فشار

افکار عمومی و مشکلات مالی دولت باعث گردید طرح‌هایی برای تقسیم این املاک سلطنتی به نفع کشاورزان اجرا شود. در سال ۱۳۲۱ شمسی دولت وقت (در دوره نخست‌وزیری قوام‌السلطنه) قانونی به نام قانون املاک واگذاری به تصویب رساند که بر اساس آن بخشی از املاک مصادره‌شده رضاشاه به دولت منتقل و مقرر شد میان کشاورزان فاقد زمین توزیع گردد (قانون واگذاری املاک سلطنتی به دولت و فروش آنها به زارعین (۱۲ خرداد ۱۳۲۱)؛ مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش شماره ۹۴۷۶۲). پس از اتمام جنگ جهانی دوم، محمدرضا شاه تلاش کرد ضمن حفظ بخش اعظم اراضی سلطنتی، سیاست‌هایی در جهت اصلاحات ارضی تدریجی اعمال کند. یکی از این گام‌ها فروش خالصه‌جات دولتی بود. طبق قانون تشکیل بنگاه خالصجات کشور مصوب ۲۶ تیر ۱۳۳۴، سازمانی دولتی زیر نظر وزارت کشاورزی مامور عمران و آبادانی املاک خالصه و همکاری در اجرای اصلاحات ارضی شد. در همین راستا، قانونی تحت عنوان لایحه قانونی فروش خالصجات در سال ۱۳۳۴ به تصویب رسید که دولت را موظف به فروش اراضی خالصه دولتی میان کشاورزان بدون زمین می‌نمود. اما آنچه در این بحث محل توجه است این بود که مراتع و جنگل‌های طبیعی از شمول این مقررره استثنا گردیدند.

(و) تصویب‌نامه قانونی ملی شدن جنگل‌های کشور: این قانون که پس از گذشت ۶۳ سال از تاریخ تصویب آن همچنان محوری‌ترین مقررره قانونی در باب مالکیت اراضی ملی و منابع طبیعی است نقطه عطفی در زمینه حفاظت و حراست و مدیریت این اراضی به شمار می‌رود. در واقع از تصویب این قانون شکل‌گیری مالکیت خصوصی بر عرصه‌های ملی متفی اعلام و هر آنچه مشمول عنوان مستثنیات از حیطة مالکیت عمومی خارج تشخیص می‌گردید معطوف به مواردی بود که تا قبل از تصویب این قانون شکل گرفته بود. به بیان دیگر می‌توان گفت انقلاب اساسی در مالکیت اراضی ملی و منابع طبیعی با این قانون به وقوع پیوست. در این قانون برای جبران خسارت مالکانی که بر اساس اسناد رسمی صاحب جنگل یا مراتع بودند، مبلغی به ازای هر هکتار تعیین و به آنان پرداخت شد (۵۰۰ ریال برای هر هکتار جنگل‌های شمال و ۱۰۰ ریال در سایر جنگل‌ها، و برای مراتع مشجر ۱۰۰ ریال در شمال و ۵۰ ریال در سایر مناطق به ازای هر هکتار). حفاظت، احیا و بهره‌برداری از منابع ملی‌شده بر عهده سازمان جنگلبانی ایران قرار گرفت که مجاز بود بهره‌برداری را خود به عمل آورد یا به اشخاص واگذار کند. تصویب‌نامه ملی شدن جنگل‌ها چند استثنا نیز قائل شد: باغات و اراضی زراعی داخل محدوده اسناد مالکیت اشخاص که تا آن تاریخ احداث شده بود از شمول ملی شدن مستثنی گردید؛ همچنین توده‌های جنگلی محاط در زمین‌های زراعی جلگه‌ای شمال که در محدوده اسناد مالکیت رسمی اشخاص واقع بود، ملی اعلام نشد ولی بهره‌برداری از آنها همچنان تابع مقررات عمومی گردید. به علاوه، مراتع غیرمشجر که در سهم زارعین اصلاحات ارضی قرار گرفته بود یا بعدها بر اساس اسناد یا احکام قطعی جزء املاک زراعی محسوب می‌شد، از شمول ملی شدن خارج شد. مجموع این مقررات، بنیان مالکیت عمومی دولت بر منابع طبیعی (جنگل‌ها و مراتع) را استوار ساخت و تصرفات خصوصی در این عرصه‌ها را محدود نمود.

(ز) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۳۰: قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع (مصوب ۱۳۴۱) نقطه‌ای عطفی در سیاست اراضی ملی پیش از انقلاب بود که بر اساس آن تمامی جنگل‌ها، مراتع طبیعی، بیشه‌زارها و اراضی جنگلی کشور (جز مستثنیات قانونی) به عنوان اموال عمومی شناخته شده و مالکیت آن‌ها به دولت منتقل گردید. در ادامه‌ی این سیاست، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در سال ۱۳۴۶ توسط مجلس شورای ملی به تصویب رسید و چارچوبی جامع برای مدیریت و استفاده‌ی پایدار از منابع طبیعی تجدیدشونده وضع کرد. این قانون با ۶۸ ماده، تعاریف و ضوابط دقیقی برای انواع عرصه‌های منابع طبیعی تعیین کرد. از جمله ایجاد تعریف مشخص برای اراضی جنگلی: زمین‌هایی که شواهد و آثار وجود جنگل (نهال، بوته، کنده درخت) در آنها مشهود باشد، مشروط بر اینکه در تاریخ ملی شدن (۱۳۴۱) تحت کشت یا آیش نبوده باشند.

قانون حفاظت جنگل‌ها هرگونه بهره‌برداری چوب و محصولات جنگلی را موقوف به اخذ اجازه و پروانه از سازمان جنگلبانی کرد و قطع درخت بدون مجوز را جرم شناخت. همچنین برای مرتع‌داران سنتی، مقرراتی وضع شد تا با پروانه چرا دام خود را به مرتع ببرند و از تخریب مراتع جلوگیری شود. این قانون مهم‌ترین قانون حوزه‌ی جنگل و مرتع در دوره‌ی پیش از انقلاب محسوب می‌شود که حفظ، احیا و توسعه‌ی این منابع را صراحتاً برعهده‌ی دولت (از طریق سازمان جنگلبانی و بعدها وزارت منابع طبیعی) قرار داد. بر مبنای احکام این

قانون، هرگونه بهره‌برداری تجاری از جنگل‌ها و مراتع صرفاً با مجوز دولت و طبق طرح‌های مصوب امکان‌پذیر شده و قراردادهای بلندمدت (تا ۳۰ سال) برای اداره‌ی طرح‌های جنگلداری پیش‌بینی گردید. همچنین قانون یادشده تخریب یا تجاوز به منابع ملی را جرم‌انگاری کرده و برای تخلفات مانند قطع غیرمجاز درخت یا ایجاد حریق عمدی، مجازات‌های شدید (از جمله حبس طولانی‌مدت) تعیین نمود (مواد ۴۲-۴۷).

از همه مهمتر تشکیل کمیسیون تشخیصی برای تعیین و تشخیص اراضی ملی و مستثنیات اشخاص در ماده ۵۶ و تعریف دقیق اصطلاحات و معیارهای شناسایی اراضی ملی و مستثنیات از نوآوری‌های تقنینی این قانون بود. همچنین مقررات این قانون رویکرد بهره‌برداری همراه با حفاظت را نهادینه کرد؛ به نحوی که ضمن حفظ حقوق روستاییان مجاور برای مصارف سنتی محدود، بهره‌برداری تجاری را مشمول عوارض و طرح‌های مدیریتی نمود و نحوه‌ی واگذاری بخشی از اراضی ملی برای طرح‌های عمرانی را تحت نظم درآورد. اهمیت این قانون در آن است که برای نخستین بار یک نظام حقوقی جامع برای منابع طبیعی ایران ایجاد کرد و مبانی اصلی مدیریت دولتی بر جنگل‌ها و مراتع را بنا نهاد. این امر کاملاً در راستای سیاست کلان حکومت پهلوی در تمرکز مدیریت اراضی ملی و بهره‌برداری علمی از منابع طبیعی بود که از اصول انقلاب سفید به‌شمار می‌رفت. به بیانی قانون حفاظت و بهره‌برداری مصوب ۱۳۴۶ ستون فقرات نظام حقوقی جنگل‌ها و مراتع ایران است و تا دهه‌ها پس از خود نیز با اصلاحات متعدد، همچنان شالوده‌ی مقررات این حوزه را تشکیل می‌دهد. شایان ذکر است پس از تصویب این قانون، آیین‌نامه‌های اجرایی متعددی پس از آن تصویب و به جزئیات استفاده از مراتع و جنگل‌ها پرداختند.

۳-۲-۲. مستثنیات اشخاص از اراضی ملی در قوانین و مقررات موضوعه تا پیش از انقلاب اسلامی

الف) قانون ملی شدن جنگل‌ها (مصوب ۱۳۴۱) و آیین‌نامه اجرایی آن: چنانکه گفته شد طبق ماده ۱ این تصویب‌نامه، از تاریخ تصویب، عرصه و اعیان کلیه جنگل‌ها، مراتع طبیعی، بی‌شسه‌ها و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت اعلام شد حتی اگر افراد پیش‌تر آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند. این قانون ضمن سلب مالکیت خصوصی از منابع طبیعی یادشده، برخی اراضی را از شمول ملی شدن مستثنی کرد که به مستثنیات قانونی مشهور شدند؛ من جمله بر اساس تبصره ۲ ماده ۲ این تصویب‌نامه توده‌های جنگلی محاط در زمین‌های زراعی که در اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال کشور و در محدوده اسناد مالکیت رسمی اشخاص واقع شده باشند مشمول ماده یک از تصویب‌نامه قانونی نیستند ولی بهره‌برداری از آنها تابع مقررات عمومی قانون جنگل‌ها و مراتع است. همچنین بر اساس تبصره ۳ ماده ۲ همین تصویب‌نامه «عرصه و محوطه تأسیسات و خانه‌های روستایی و همچنین زمین‌های زراعی و باغات واقع در محدوده اسناد مالکیت جنگل‌ها و مراتع که تا تاریخ تصویب این قانون احداث شده‌اند مشمول ماده ۱ این قانون نخواهند بود». به بیان دیگر، اراضی احیاشده قبل از ۲۷ دی ۱۳۴۱ مانند اراضی زراعی، باغات، خانه‌ها و تأسیسات روستایی موجود تا آن تاریخ از ملی شدن مستثنی بوده و در مالکیت اشخاص باقی می‌ماند. این اراضی احیاشده به تصریح قانون «مستثنیات حکم ملی شدن اراضی» نامیده شدند. بند ب از بند ۲ ماده ۴ نیز مراتع غیر مشجری که با توجه به قانون اصلاحات ارضی مصوب سال ۱۳۴۰ در سهم اشخاص قرار گرفته و همچنین مراتع غیر مشجری که در تاریخ تصویب این قانون یا بعداً به موجب اسناد مالکیت یا آرای قطعی محاکم قضایی یا هیأت‌های رسیدگی به املاک واگذاری در محدوده املاک مزروعی قرار گرفته یا بگیرند مشمول مقررات این قانون نخواهد بود. متعاقباً آیین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۲/۰۶/۰۶ هیئت وزیران، بر اساس ماده ۱۲ قانون ۱۳۴۱ بمنظور تبیین تعاریف و نحوه اجرای حکم ملی شدن جنگل‌ها تصویب گردید.

در فصل اول آیین‌نامه، بسیاری از اصطلاحات و حدود مفاهیم مشخص گردید، از جمله تعریف جنگل و مرتع طبیعی (به عنوان اراضی خودرویی که توسط اشخاص ایجاد نشده باشد)، تعریف اراضی جنگلی (زمین‌هایی که آثار وجود درخت یا نهال جنگلی در آنها مشاهده شود و تا تاریخ ملی شدن زیر کشت سالانه نبوده باشند) و نیز تفکیک مراتع به مراتع مشجر و غیرمشجر در بندهای بعدی. آیین‌نامه ۱۳۴۲

مستقیماً به مستثنیات اشخاص نیز پرداخته است؛ مثلاً در ماده ۱۳ آن، نحوه تفکیک حدود اراضی ملی و مستثنیات را به کمک نقشه‌برداری و سوابق ثبتی بیان می‌کند. این مقررات اجرایی، سازوکار شناسایی مستثنیات را در عمل مشخص نمود و اجرای قانون ۱۳۴۱ را تسهیل کرد. شایان ذکر است بلافاصله پس از تصویب قانون ملی‌شدن، سازمان ثبت اسناد و املاک طی بخشنامه‌های داخلی (مانند بند ۳۴۷ مجموعه بخشنامه‌های ثبتی تا اول ۱۳۶۵) ثبت و صدور سند مالکیت اراضی مشمول ملی‌شدن به نام اشخاص را ممنوع کرد تا ابتدا تکلیف ملی یا مستثنیات بودن اراضی هر پلاک توسط اداره منابع طبیعی مشخص شود.

ب) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۲۵ مجلس شورای ملی: این قانون جامع، ضمن حفظ روح قانون ۱۳۴۱، ضمن تکمیل تعاریف قانونی اراضی ملی و شرح و بسط اصطلاحات، متولی حفاظت و تشخیص این اراضی را تعیین نمود. بر اساس ماده ۵۶ قانون یاد شده، تشخیص منابع ملی شده و مستثنیات ماده ۲ قانون ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع به عهده وزارت منابع طبیعی (بعدها وزارت کشاورزی/سازمان جنگل‌ها) می‌باشد. طبق این ماده، پس از تشخیص اولیه‌ی اداره منابع طبیعی و انتشار آگهی در جراید، اشخاص ذی‌نفع یک ماه فرصت اعتراض داشتند و اعتراض‌ها در کمیسیونی مرکب از فرماندار، رئیس دادگاه و رئیس اداره منابع طبیعی رسیدگی می‌شد. رأی اکثریت اعضای کمیسیون قطعی بود و در صورت ملی‌اعلام شدن زمین مورد تصرف اشخاص، کمیسیون دستور خلع ید متصرف را صادر می‌نمود. تبصره ۳ ماده ۵۶ تأکید داشت که اراضی تشخیص‌شده به عنوان مستثنیات، خارج از شمول ملی‌شدن باقی می‌مانند و در مالکیت اشخاص قرار دارند. این قانون در واقع سازوکار تفکیک مستثنیات از اراضی ملی را (که شالوده‌اش در قانون ۱۳۴۱ بود) رسمیت بخشید و مرجع رسیدگی به اعتراضات را تعیین کرد. پس از آن، آیین‌نامه اجرایی قانون ۱۳۴۶ نیز تصویب شد و جزئیات اجرای ماده ۵۶ و سایر مواد را تبیین کرد (از جمله تعریف مرتع مشجر و غیرمشجر در آیین‌نامه و تفکیک وظایف مأمورین).

ج) آخرین اصلاحات پیش از انقلاب اسلامی: در سال‌های پس از ۱۳۴۶ چندین اصلاحیه جهت تشدید حفاظت از منابع طبیعی و تعیین مجازات متخلفین به تصویب رسید (قانون اصلاح فصل پنجم و پاره‌ای از مواد قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶ (مصوب ۱۳۵۴)). اما این اصلاحات، تعریف مستثنیات را تغییر ندادند و عمدتاً ناظر بر نحوه بهره‌برداری و جرم‌انگاری تجاوز به منابع ملی بودند. لذا از ۱۳۴۱ تا پیش از انقلاب، ملاک اصلی در شناسایی مستثنیات همان ضوابط مندرج در قانون بود. به موجب این ملاک، اراضی بایر و مواتی که بعد از تاریخ یادشده توسط افراد تصرف و احیا می‌شد اصولاً متعلق به دولت بود، مگر آنکه در چارچوب برنامه‌های خاص دولتی (مثلاً اصلاحات ارضی) به اشخاص واگذار گردد.

۳-۲-۳. جمع بندی قوانین و مقررات تا پیش از انقلاب اسلامی

چنانکه گفته شد، به طور کلی وضعیت مالکیت در این برهه تقنینی عبارت بود از (عموزاد مهدیرجی، ۲۰۲۲):

مالکیت خصوصی: مالکیت فردی که در اصطلاح مالکیت خصوصی شهرت دارد، حقی است که به موجب آن افراد می‌توانند سلطه مالکانه بر ملک داشته باشند (جعفری لنگرودی، ۱۹۹۳). نخستین بار در «قانون املاک اربابی و دواب» مصوب ۲۰ دی ماه ۱۳۰۲، به امکان مالکیت خصوصی بر جنگل‌ها و مراتع اشاره شده است. در تبصره یک این قانون آمده است: «مالیات جنگل‌ها و مراتع بر عایداتی تعلق می‌گیرد که صاحبان جنگل‌ها و مراتع از اجاره و فروش محصول آن‌ها به دست می‌آورند». همچنین در بند اول تصویب‌نامه مصوب ۱۳۰۳ هیئت‌وزیران تصریح شد: «نظر به اینکه جنگل‌ها یکی از ثروت‌های ملی بوده و باید زیر نظر دولت اداره گردد، بنابراین کلیه جنگل‌ها متعلق به دولت است مگر آنکه تعلق آن‌ها به اشخاص خصوصی بحسب اسناد و مدارک معتبر ثابت شده باشد. نکته قابل توجه آنکه در این دوره کلیه مردم ایران می‌توانستند مالکیت فردی (خصوصی) بر جنگل‌ها و مراتع داشته باشند، اما با توجه به ساختار سیاسی و اجتماعی جامعه ایران، دو نوع مالکیت خصوصی (اربابی و عشایری) رواج بیشتری داشت. بیشترین میزان مالکیت خصوصی جنگل‌ها و مراتع متعلق به مالکان بزرگ و خوانین بوده که به مالکیت اربابی معروف است (شامخی، ۲۰۱۱). نوع دیگر مالکیت خصوصی، مالکیت مراتع عشایری بود. به این صورت که در مناطق عشایرنشین، بر حسب عرف و عادت محلی معمولاً مراتع متعلق به خان‌ها بود؛ این

اشخاص (خان‌ها) یا خود از مراتع بهره‌برداری می‌کردند و یا با قرارداد اجاره و دریافت مبلغی به عنوان علف‌چر، آن را به سایر دامداران واگذار می‌نمودند (آذرنیوند و زارع، ۲۰۱۰).

مالکیت دولتی (خالصه): چنانکه در باره مالکیت دولتی از دوران حکومت قاجار تا پیش از انقلاب اسلامی ایران گفته شد، هم‌زمان با اصلاحات ارضی در زمین‌های زراعی، دولت گام مهم دیگری در جهت حفاظت از منابع طبیعی کشور برداشت و آن ملی کردن جنگل‌ها و مراتع بود. پیش از آن، جنگل‌ها و مراتع به طور سنتی جزو انفال و اموال عمومی تلقی می‌شد اما عملاً بسیاری از اراضی جنگلی در شمال و سایر مناطق یا در مالکیت خوانین محلی و مالکان بزرگ بود یا به صورت مرتع در اختیار عشایر قرار داشت. دولت اسدالله علم در سال ۱۳۴۱ با تصویب هیئت وزیران، لایحه ملی شدن جنگل‌ها را به اجرا گذاشت. طبق تصویب‌نامه قانونی ملی شدن جنگل‌های کشور مورخ ۲۷ دی ۱۳۴۱ تمامی عرصه و اعیانی جنگل‌ها، مراتع طبیعی، بیشه‌ها و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی و متعلق به دولت اعلام شد، «ولو اینکه قبل از این تاریخ افراد آن را متصرف شده و سند مالکیت گرفته باشند». بدین ترتیب، از تاریخ تصویب (۱۳۴۱/۱۰/۲۷) مالکیت خصوصی اشخاص بر جنگل‌ها و مراتع به رسمیت شناخته نشد و اسناد مالکیت صادره فاقد اعتبار گردید و رسماً مالکیت اراضی ملی، عمومی شد. در مجموع، پیش از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، الگوی سیاست تقنینی ایران در حوزه اراضی ملی بر سه محور استوار بود: اصلاح نظام مالکیت خصوصی اراضی کشاورزی (برچیدن نظام ارباب‌رعیتی و حمایت از خرده‌مالکان از طریق اصلاحات ارضی)، تفکیک و تثبیت مالکیت عمومی بر منابع طبیعی (جنگل‌ها، مراتع، آب‌ها و اراضی موات از طریق ملی‌سازی و وضع مقررات حفاظتی)، و الهام از مبانی فقهی در تنظیم قوانین (پذیرش اصل احیای موات و حیات مباحات با لحاظ مصالح عمومی). این تجربیات قانونی و اجرایی پیش از انقلاب، پس از انقلاب مبنای تدوین اصول قانون اساسی مرتبط با انفال (اصل ۴۵) و نیز قوانین جدیدی مانند زمین شهری و ملی شدن اراضی قرار گرفت. به بیان دیگر، جمهوری اسلامی ایران بسیاری از مفاهیم و ساختارهای حقوقی شکل گرفته در دوره پهلوی را با نگرش اسلامی ادامه داد و تکمیل کرد. بنابراین، بررسی پیشینه تاریخی و مبانی حقوقی قبل از انقلاب نشان می‌دهد چگونه فقه امامیه و مقتضیات اجتماعی در کنار هم زمینه‌ساز پیدایش و شکل‌گیری یک سیاست تقنینی در حوزه اراضی ملی در ایران شده است؛ الگویی که مالکیت خصوصی را به رسمیت می‌شناسد ولی آن را در چارچوب مصلحت عمومی و با محوریت حفظ انفال الهی تنظیم می‌کند.

۳-۲-۴. قوانین و ساختار نهادی موجود پس از انقلاب اسلامی ایران

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، سیاست تقنینی اراضی ملی در چارچوبی نو مستقر شد که ستون فقرات آن اصل ۴۵ قانون اساسی است؛ اصلی که «انفال و ثروت‌های عمومی» از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، جنگل‌ها، مراتع، آب‌های عمومی و... را در اختیار حکومت اسلامی قرار می‌دهد تا «بر طبق مصالح عامه» درباره آنها عمل کند و «تفصیل و ترتیب استفاده» را به قانون می‌سپارد. این حکم بالادستی، مبنای حقوقی مالکیت عمومی دولت بر اراضی ملی و منابع طبیعی را فراهم کرد و تکلیف قانون‌گذار عادی را در تدوین قوانین بخشی روشن نمود. در پی آن، مجموعه‌ای از قوانین، چارچوب اجرایی اصل ۴۵ را شکل دادند، از جمله:

الف) لایحه قانونی نحوه واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸): مشتمل بر مقرراتی درباره چگونگی زمین‌داری، ترتیب واگذاری، احیا و بهره‌برداری از اراضی؛ در فصل اول آن تعاریفی برای جنگل، بیشه طبیعی، مرتع و اراضی جنگلی ارائه شده است.

ب) قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع (۱۳۶۷): تا پیش از تصویب این قانون، مرجع صالح برای رسیدگی به اعتراضات اشخاص نسبت به ملی‌اعلام شدن اراضی، کمیسیون مرکب از فرماندار، رئیس دادگاه شهرستان و سرپرست منابع طبیعی محل یا نمایندگان آنها (نماینده دادگستری یکی از قضات خواهد بود) بود. این کمیسیون مکلف بود حداکثر ظرف سه ماه به اعتراضات واصل رسیدگی و اتخاذ تصمیم می‌نمود و تصمیم اکثریت اعضای کمیسیون قطعی بود. چنانچه تصمیم کمیسیون مبنی بر ملی بودن محل اتخاذ می‌گردید و محل در تصرف غیر بود کمیسیون مکلف می‌گردید به درخواست

وزارت منابع طبیعی رفع تصرف کند به نحوی که منبع مذکور از هر جهت در اختیار وزارت منابع طبیعی قرار گیرد. پس از تصویب این قانون رسیدگی به این اعتراضات در صلاحیت "هیئت ماده واحده تعیین تکلیف اراضی اختلافی" که مرکب از مسئول اداره کشاورزی، مسئول اداره جنگلداری، عضو جهاد سازندگی، عضو هیأت واگذاری زمین، یک نفر قاضی دادگستری، بر حسب مورد دو نفر از اعضاء شورای اسلامی روستا یا عشایر محل مربوطه قرار گرفت تا اشتباهات در تشخیص مستثنیات اصلاح شود.

ج) قانون حفظ و حملیت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی (۱۳۷۱): بر ممنوعیت تجاوز و تخریب منابع طبیعی تاکید نمود و صلاحیت مرجع تخصصی (وزارت جهاد سازندگی و پس از آن سازمان جنگل‌ها) را در تشخیص منابع ملی استمرار بخشید.

د) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (۱۳۷۴): هرچند موضوع آن اراضی زراعی است نه «اراضی ملی» به معنای خاص، اما در عمل با ممنوعیت تغییر کاربری بی‌رویه، از فشار تقاضای تبدیل بر حریم ملی نیز می‌کاهد.

ه) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی (۱۳۸۹): در تبصره ۳ ماده ۹، ایجاد «کمیسیون رفع تداخلات» را برای حل و فصل تاریخی تداخلات میان اراضی ملی و مستثنیات اشخاص پیش‌بینی کرد؛ نهادی که از سال ۱۳۹۴ آغاز به کار کرد.

در کنار این قوانین، آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور نیز به رفع تشتت و تعیین چارچوب‌های قطعی اجرایی کمک کرده‌اند؛ از جمله رأی وحدت رویه شماره ۶۸۱ مورخ ۱۳۸۴/۰۷/۲۶ که اشعار می‌دارد عدم صدور سند مالکیت به نام دولت جمهوری اسلامی ایران، نافی مالکیت دولت نسبت به منابع ملی شده که به ترتیب مقرر در ماده مرقوم احراز شده و قطعیت یافته باشد، نمی‌باشد. در مثالی دیگر رأی وحدت رویه شماره ۳۵ مصوب ۱۳۵۹ در منع تعقیب کیفری متصرف، تا پیش از قطعیت تشخیص. این آراء، در عمل تعارض‌های قضایی را تقلیل داده و اصل تقدم تشخیص قطعی بر اعمال ضمانت اجرا را تثبیت کرده‌اند.

۳-۲-۵. مستثنیات اشخاص از اراضی ملی در قوانین و مقررات موضوعه پس از انقلاب اسلامی

پس از انقلاب اسلامی، سیاست کلی مبنی بر حفظ مقررات ملی شدن جنگل‌ها باقی ماند اما در اجرای آن مشکلاتی پدید آمد. بسیاری از روستاییان پس از سال ۱۳۴۱ تا سال‌های انقلاب، اراضی طبیعی را به کشت درآورده یا تأسیساتی ایجاد کرده بودند که در ظاهر مشمول مقررات ملی شدن بودند. از سوی دیگر شورای نگهبان برخی ضوابط گذشته را محتاج بازنگری شرعی دانست. مهم‌ترین تحولات این دوره عبارت‌اند از:

الف) قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع (مصوب ۱۳۶۷/۰۶/۲۲ مجلس شورای اسلامی): مطابق مفاد این قانون که شامل یک ماده واحده و شش تبصره بود؛ زارعین صاحب اراضی نسقی و مالکین و صاحبان باغات و تأسیسات در خارج از محدوده قانونی شهرها و حریم روستاها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی که به اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحیه‌های بعدی آن اعتراض داشته باشند می‌توانند به هیأتی مرکب از: مسئول اداره کشاورزی، مسئول اداره جنگلداری، عضو جهاد سازندگی، عضو هیأت واگذاری زمین، یک نفر قاضی دادگستری و بر حسب مورد دو نفر از اعضاء شورای اسلامی روستا یا عشایر محل مربوطه، مراجعه نمایند. این هیأت در هر شهرستان زیر نظر وزارت جهاد سازندگی و با حضور حداقل ۵ نفر از ۷ نفر رسمیت یافته و پس از اعلام نظر کارشناسی هیأت رأی قاضی هیأت، قابل اعتراض در شعب دادگاه بدوی و تجدیدنظر می‌باشد. همچنین ملاک زمانی احیای مستند اعتراض در این قانون از سال ۱۳۴۱، به سال ۱۳۶۵ تغییر یافت. طبق تبصره ۴ قانون ۱۳۶۷ دولت موظف شد زمین‌هایی را که بعد از اعلام مورخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ دولت جمهوری اسلامی تصرف شده باشد، رأساً خلع ید کند. مفهوم این تبصره آن است که تصرفات و احیای اراضی منابع طبیعی اگر تا تاریخ ۱۶ اسفند ۱۳۶۵ انجام شده باشد، مشمول بررسی در کمیسیون قرار می‌گیرد اما تصرفات جدید پس از این تاریخ به هیچ وجه به رسمیت شناخته نشده و باید قهراً خلع ید شوند. قانون ۱۳۶۷ بدین ترتیب یک عفو یا ارفاق ۲۴ ساله نسبت به قانون اولیه در نظر گرفت و بسیاری

از اراضی احیاشده توسط مردم بین سال‌های ۱۳۴۱ تا ۱۳۶۵ را به طور بالقوه در شمول مستثنیات قرار داد. همچنین این قانون کمیسیونی با ترکیب جدید را برای بررسی این اعتراضات مقرر کرد (معروف به هیئت ماده واحده). رأی قاضی عضو هیئت در حکم رأی نهایی تلقی می‌شد و ادارات ثبت اسناد مکلف به اصلاح اسناد بر مبنای رأی نهایی بودند. قانونگذار در تبصره ۵ همین قانون تصریح کرد که از تاریخ تصویب آن، کلیه مقررات مغایر لغو می‌شود و تنها مرجع رسیدگی به شکایات راجع به اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع کشور همین هیئت جدید خواهد بود.

این ماده واحده در عمل چالش‌های بسیاری زیادی را موجب گردید. از جمله تداخل موضوعی آراء صادره از سوی این هیئت با آراء صادره از سوی کمیسیون ماده ۱۲ قانون اراضی شهری که این موضوع در عمل دوباره فرصت اعتراض در اختیار اشخاص قرار می‌داد و در نتیجه فعل و انفعالات پیچیده صورت گرفته در محاکم در نهایت منتهی به خروج اراضی ملی و عمومی از ید حاکمیت می‌گردید و به بیان دیگر این قانون موجب توسعه چشمگیر محدوده مستثنیات مالکین شد.

ب) قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخائر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱/۰۷/۰۵: این قانون به منظور تکمیل مقررات پیشین و تسریع در تعیین تکلیف نهایی اراضی ملی تصویب شد. طبق ماده ۲ قانون ۱۳۷۱ روند اعلام و قطعیت تشخیص منابع ملی و مستثنیات را اصلاح شده و تشخیص ملی بودن یا مستثنیات بودن اراضی طبق تعاریف قانون ۱۳۴۶ بر عهده وزارت جهاد سازندگی (جانشین وزارت منابع طبیعی) قرار گرفت. اداره منابع طبیعی پس از تشخیص نیز میبایست موضوع را به وسیله آگهی در روزنامه‌های کثیرالانتشار مرکز و محلی اعلام می‌نمودند و افراد ذینفع شش ماه (به جای یک ماه در قانون ۱۳۴۶) فرصت اعتراض به این تشخیص داشتند. پس از انقضای مهلت نیز در صورت نبود معترض، عرصه ملی اعلام‌شده قطعی تلقی شده و ادارات ثبت اسناد مکلف به صدور سند مالکیت به نام دولت شدند. بدین ترتیب قانون ۱۳۷۱ مهلت اعتراض را افزایش داد (مطابق نظر شورای نگهبان که محدودیت یک‌ماهه را خلاف شرع دانسته بود) و نقش کمیسیون ماده ۵۶ را حذف کرد. رسیدگی به اعتراض‌های واصله طبق این قانون همچنان در صلاحیت هیئت موضوع قانون ۱۳۶۷ قرار گرفت و رأی هیئت نیز مطابق مقررات قابل شکایت در دادگاه‌های دادگستری شد. آیین‌نامه اجرایی ماده ۲ قانون ۱۳۷۱ در تاریخ ۱۳۷۱/۱۲/۱۶ به تصویب هیئت وزیران رسید و در تبصره همین آیین‌نامه مقرر شد خلع ید متصرفات غیرمجاز احرازشده‌ی قبل از تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ نیز از طریق مراجع قضایی صورت گیرد. شایان ذکر است شورای نگهبان در سال ۱۳۸۸ اعلام کرد مفاد این تبصره خلاف موازین شرع نیست و با نظریات فقها مغایرت ندارد.

ج) نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۵۹۰۸ مورخ ۱۳۷۳/۰۱/۲۴: شورای نگهبان به عنوان مفسر شرع و قانون اساسی، در پاسخ به استعلامی در سال ۱۳۷۳ اظهار داشت: "ریاست محترم هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با سلام؛ بند ۲ ماده یک آیین‌نامه اجرایی قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع کشور مصوب ۱۳۷۱/۱۰/۲۰ وزارت جهادسازندگی در جلسه مورخ ۱۳۷۳/۱/۲۴ فقهای شورای نگهبان مطرح شد و نظر آقایان فقها بدین شرح اعلام می‌گردد: «منحصر دانستن مالکیت به موارد مذکور و در بند ۲ خلاف موازین شرع است و هر گونه احیایی که تا تاریخ اسفند ۱۳۶۵ انجام شده نیز شرعاً موجب مالکیت است و در صورت معلوم نبودن زمان احیا، (که آیا قبل از تاریخ مذکور بوده یا بعد از آن) ید مالکانه نیز از مدارک مثبت خواهد بود.

د) اختلاف مجلس و شورای نگهبان و مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام ۱۳۷۳: علی‌رغم اینکه شورای نگهبان اصل احیا را تا سال ۱۳۶۵ پذیرفت لیکن نسبت به حقوق دولت در قبال برخی تصرفات گسترده بدون مجوز حساس بود. مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۲ اصلاحیه‌ای به ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ افزود که وضعیت مراتع غیرمشجر و جنگل‌های جلگه‌ای شمال کشور را که تا پایان ۱۳۶۵ تصرف و تبدیل به کشاورزی شده بودند، تعیین تکلیف می‌کرد. شورای نگهبان این مصوبه را شرعاً محل ایراد دانست و نهایتاً مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۷۳/۰۷/۰۷ اصلاحیه ماده ۳۴ قانون مذکور را تصویب کرد. بر اساس این مصوبه، اشخاصی که مراتع غیرمشجر ملی‌شده را تا پایان سال ۱۳۶۵ احیا و به زراعت یا باغ تبدیل

کرده‌اند ظرف سه سال می‌بایست اراضی تصرفی را از دولت خریداری یا اجاره می‌کردند. در تبصره ۳ ماده ۳۴ اصلاحی تاکید شده بود در صورتی که این اشخاص ظرف سه سال مراجعه نکنند، دولت مکلف به خلع ید آنان است. به موجب قانون تمدید مهلت اجرای ماده ۳۴ اصلاحی مصوب ۱۳۷۹/۰۸/۱۸ مجلس مهلت مذکور تا پایان سال ۱۳۸۲ تمدید شد و شورای نگهبان نیز این مصوبه تمدیدی را تأیید کرد و مجموعه این اقدامات نیز منتهی به توسعه روزافزون مستثنیات گردید.

ه) قوانین و مقررات مربوط به اراضی موقوفه طبق قانون ابطال اسناد فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه مصوب ۱۳۶۳ فروش اراضی وقفی ممنوع و باطل اعلام شد. بعدها الحاقیه ۱۳۸۰ به قانون مذکور تکلیف اراضی ملی دارای سابقه وقف را روشن کرد. به موجب تبصره ۶ الحاقی مصوب ۱۳۸۰ اراضی و املاک جنگل‌ها و مراتع و منابع طبیعی که مشمول ماده ۱ قانون حفاظت و بهره‌برداری ۱۳۴۶ و قانون حفاظت و حمایت از منابع طبیعی ۱۳۷۱ باشند، مشمول وقف نیستند و وقفی تلقی نمی‌شوند مگر در مورد حریم موقوفات و زمین‌هایی که قبل از ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ احیا شده باشند. بدین ترتیب حتی در اراضی وقفی هم ملاک احیا تا پایان ۱۳۶۵ به رسمیت شناخته شد و اراضی وقفی احیا شده تا آن تاریخ از ملی شدن مستثنی گردیدند.

و) قانون اصلاح قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶ قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۸۷/۰۳/۰۵ مجلس شورای اسلامی: این قانون، ماده واحده مورد اشاره را از حیث آیین دادرسی اصلاح نمود. متن قبلی قانون ۱۳۶۷ رأی قاضی هیئت را جز در موارد سه‌گانه شرعی (موارد مقرر در آیین دادرسی کیفری قدیم) قطعی می‌دانست. اصلاحیه ۱۳۸۷ این عبارت را حذف و تصریح نمود: رأی قاضی هیئت قابل اعتراض در دادگاه بدوی و تجدیدنظر استان می‌باشد. بدین ترتیب از سال ۱۳۸۷ به بعد تصمیمات هیئت ماده واحده نیز دو درجه‌ای و کاملاً قابل اعتراض در دادگستری شد (البته قبل از آن هم طبق آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور که در ادامه توضیح داده خواهد شد، عملاً امکان اعتراض فراهم شده بود).

ز) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۰۵/۲۶ مجلس شورای اسلامی (لازم‌الاجرا از ۱۳۸۹/۰۶/۱۱): ماده ۹ این قانون برای کاهش اطاله در دادرسی‌های مربوط به اراضی ملی مقرر نمود که یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن قانون، رسیدگی به دعاوی اعتراض به تشخیص ملی بودن یا مستثنیات بودن اراضی به جای هیئت ماده واحده در شعب ویژه‌ای در مرکز استان‌ها (تابع قوه قضائیه) انجام شود. منظور از دعاوی اعتراض همان اعتراض به تصمیمات ادارات منابع طبیعی (برگ تشخیص) یا اعتراض به رأی هیئت ماده واحده بود. بنابراین از نیمه سال ۱۳۹۰ به بعد به تدریج صلاحیت هیئت‌های ماده واحده محدود و به مراجع قضایی ویژه منتقل می‌شد.

ح) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۰۲/۰۱ مجلس شورای اسلامی: بند ۱ ماده ۴۵ این قانون، تبصره ۱ ماده ۹ قانون افزایش بهره‌وری را اصلاح و مهلت انتقال دعاوی به شعب ویژه را از یک سال به پنج سال افزایش داد. بدین ترتیب تا سال ۱۳۹۴ هیئت‌های ماده واحده همچنان صالح به رسیدگی بودند و از ۱۳۹۵ به بعد پرونده‌های جدید به محاکم ویژه ارجاع شدند. تصویب این قانون اختلافی را در رویه محاکم ایجاد کرد (اینکه پرونده‌های در جریان باید مجدداً به هیئت بازگردند یا خیر) که سرانجام با رأی وحدت رویه شماره ۷۵۰ مورخ ۱۳۹۵/۰۵/۰۵ هیئت عمومی دیوان عالی کشور حل و فصل شد (بر اساس این رأی، ملاک صلاحیت، تاریخ تقدیم دادخواست بوده و قانون جدید عطف بامسابق نمی‌شود). نکته مهم دیگر در قانون ۱۳۹۴ آن است که عکس‌های هوایی سال ۱۳۴۶ شمسی صراحتاً جزء مستندات قابل قبول در رسیدگی‌ها شناخته شدند. مقنن با توجه به موجود بودن عکس‌های هوایی ۱۳۴۶ (نزدیک‌ترین زمان به تاریخ قانون ملی‌شدن) آن‌ها را به عنوان دلیل اثبات احیا تا قبل از ۱۳۴۱ معتبر دانست.

ط) آرای وحدت رویه و نظریات مشورتی مرتبط: طی سنوات پس از انقلاب اسلامی، مراجع قضایی عالی نیز بمنظور ایجاد وحدت رویه قضایی آرای صادر نمودند که برخی به طور غیرمستقیم بر تعیین حدود و ثغور اراضی ملی و مستثنیات تأثیرگذار بود. من جمله:

* رأی وحدت رویه شماره ۶۰۱ مورخ ۱۳۷۴/۰۷/۲۵ دیوان عالی کشور: هیئت عمومی دیوان عالی کشور در این رای اعلام کرد با توجه به قانون ۱۳۶۷ (که قطعیت رأی هیئت را فقط در حدود معین پذیرفته بود)، رأی قاضی هیئت ماده واحده قلیل اعتراض در دادگاه عمومی و سپس تجدیدنظر است. این رأی و رای وحدت رویه شماره ۶۶۵ مورخ ۱۳۸۳/۰۱/۱۸ دیوان عالی کشور، راه اعتراض قضایی به تصمیمات هیئت‌های ماده واحده را هموار ساخت و پیش از اصلاح قانون در سال ۱۳۸۷ از تفسیر محدود قطعیت آراء جلوگیری کرد.

* رأی وحدت رویه شماره ۶۸۱ مورخ ۱۳۸۴/۰۷/۲۶ دیوان عالی کشور: مطابق این رأی، پس از تشخیص و قطعیت ملی بودن یک زمین طبق مقررات (ماده ۲ قانون ملی شدن و ماده ۲ قانون ۱۳۷۱)، عدم صدور سند مالکیت به نام دولت لطمه‌ای به مالکیت دولت وارد نمی‌کند. به بیان دیگر، وقتی زمینی طبق قانون ملی اعلام و مراحل قانونی طی شد، دولت مالک آن شناخته می‌شود حتی اگر سند رسمی به نام دولت صادر نشده باشد. این رأی در برابر استدلال‌هایی صادر شد که فقدان سند دولت را مانع تملک می‌پنداشتند و بر یک اصل مهم تأکید نمود که معیار حاکمیت دولت بر اراضی ملی، قطعیت فرآیند تشخیص است نه صدور سند. بدین ترتیب حقوق اشخاص فقط نسبت به مستثنیات قانونی (که احیا یا احداث تا مهلت‌های مقرر شده باشند) محترم شناخته می‌شود و باقی عرصه‌های منابع طبیعی با طی تشریفات قانونی به مالکیت عمومی درمی‌آید.

* نظریات مشورتی اداره حقوقی قوه قضائیه: علاوه بر آرای وحدت رویه، اداره کل حقوقی قوه قضائیه نیز در پاسخ به استعلامات، نظرهای تفسیری ارائه داده است. از جمله نظریه مشورتی شماره ۳۳۱۸/۹۷/۷ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۰ که صراحتاً جمع‌بندی نموده است که صرف تصرف قبل از ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ برای اثبات مالکیت معترض کافی نیست و متصرف باید مشمول یکی از عناوین مستثنیات (مانند زمین زراعی، باغ یا اعیان احداث شده قبل از تاریخ مقرر) باشد. همچنین این نظریه تأکید دارد ماده ۳۴ اصلاحی ۱۳۷۳ (راجع به جنگل‌های جلگه‌ای شمال و مراتع غیرمشجر) قانون خاصی است که اجازه تملک خودکار به متصرفین نداده بلکه برای آنان تکلیف خرید یا اجاره از دولت معین کرده است. چنین نظریاتی اگرچه حکم قانون را ندارند، در رویه عملی محاکم اثرگذار بوده و مکمل مجموعه قوانین و مقررات فوق برای تعیین حدود مستثنیات اشخاص از اراضی ملی محسوب می‌شوند.

التهیه بر اساس مجموعه مقررات یادشده، مستثنیات اشخاص از اراضی ملی به طور خلاصه شامل اراضی زراعی، باغات، محوطه‌ها و خانه‌های روستایی که قبل از تاریخ‌های تعیین شده احیا یا احداث شده‌اند. تاریخ مرزی نخست ۲۷ دی ۱۳۴۱ (زمان ملی شدن جنگل‌ها) بود که پس از انقلاب به ۱۶ اسفند ۱۳۶۵ توسعه یافت. به عبارت دیگر، اراضی دارای کشت و کار یا آبادانی مستمر تا پایان سال ۱۳۶۵ در حکم مستثنیات تلقی می‌شوند و قابل ثبت به نام اشخاص هستند مشروط بر اینکه در زمان‌بندی‌های مقرر اعلام و تعیین تکلیف شده باشند. در مقابل، تمام عرصه‌های منابع طبیعی که تا آن تاریخ احیا نشده بود یا بعد از آن بدون مجوز احیا گردیده است، جزء اراضی ملی و انفال عمومی محسوب می‌شود. مقررات و مصوبات پس از ۱۳۶۵ نیز عمده‌تاً در جهت تأیید همین مرز زمانی و سامان‌دهی روند تشخیص و رسیدگی به اختلافات بوده است. به عبارت دیگر تمامی موارد فوق‌الذکر چارچوب قانونی حاکم بر مستثنیات اشخاص از اراضی ملی را شکل داده و تعریف دقیق حدود و معیار شناسایی این مستثنیات را از بدو قانون ملی شدن جنگل‌ها (۱۳۴۱) تا به امروز را تعیین نموده‌اند. با این حال در تشخیص مصادیق احیاء و تعیین مرز دقیق زمانی آن ابهامات و اختلاف‌نظرهای زیادی وجود داشته است. برای نمونه، طبق تبصره ۴ قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع ماده ۵۶ مصوب ۱۳۶۷ هرگونه احیای اراضی تا پایان اسفند ۱۳۶۵ موجب خروج زمین از شمول ملی شدن و تثبیت مالکیت اشخاص خواهد بود. شورای نگهبان نیز در نظریه مشهور شماره ۵۹۰۸ مورخ ۲۴/۱/۱۳۷۳ بر همین مبنا تأکید نموده و احیای تا سال ۱۳۶۵ را موجب مالکیت شرعی اشخاص دانسته است. با این وجود سازمان‌های متولی منابع طبیعی اغلب همچنان ملاک قانونی ۱۳۴۱ را مبنای ملی اعلام کردن اراضی قرار داده و بعضاً اراضی احیاء شده بعد از ۱۳۴۱ ولی قبل از ۱۳۶۵ را نیز جزء انفال محسوب نموده‌اند. این تعارض میان مبنای شرعی مورد نظر فقها و نص قانون قدیمی باعث سردرگمی حقوقی و طرح حجم انبوهی از دعاوی میان دولت و مردم شده است. هرچند جهت رفع این خلأ، کمیسیون موضوع ماده واحده ۱۳۶۷ تشکیل شد و آراء آن با عضویت قاضی دادگستری لازم‌الاجرا تلقی می‌گردید اما روند اعتراض به رأی کمیسیون در دادگستری و پیچیدگی اثبات سابقه

احیا همچنان معضل‌آفرین است. دیوان عالی کشور نیز در رأی وحدت رویه شماره ۶۸۱ مورخ ۱۳۸۴/۰۷/۲۶ مقرر نمود که صرف صدور برگ تشخیص منابع طبیعی و قطعیت آن برای ملی‌شدن اراضی، مالکیت دولت را تثبیت می‌نماید و صرف عدم صدور سند مالکیت نافذ مالکیت دولت بر اراضی ملی نمی‌باشد. با این حال رویه قضایی بازهم در موارد متعددی دچار ابهام و تعارض بوده و در نتیجه این تشتت تقنینی، بیت‌المال متحمل هزینه‌های فراوان زمانی و مادی ناشی از دادرسی‌های طولانی گردیده است.

۴. بحث و نتیجه‌گیری

۴-۱. یافته‌ها

بر پایه‌ی بررسی‌های انجام‌شده در بخش‌های مختلف پژوهش حاضر به‌ویژه مرور تاریخی تقنین در حوزه اراضی ملی مشخص گردید که قانون‌گذاران کشور طی شش دهه گذشته در حوزه اراضی ملی از یک سلسله هنجارهای تقنینی اصلی و فرعی تبعیت نموده است. مهم‌ترین هنجارهای اصلی شناسایی‌شده عبارت‌اند از: ۱- منع تملک خصوصی اراضی ملی: به بیان دیگر اراضی ملی و منابع طبیعی به حکم قانون در مالکیت عمومی قرار گرفته و قابل تملک توسط اشخاص خصوصی نمی‌باشند (اصلی که از نخستین مصوبه‌ی ۱۳۴۱ برقرار شده و در قوانین بعدی تایید شده و صرفاً میدا زمانی تشخیص، دستخوش تغییرات جزئی شده است). ۲- منع استفاده‌ی انحصاری از اراضی ملی: بهره‌برداری از منابع طبیعی ملی باید در راستای منافع عمومی و با رعایت عدالت توزیعی باشد و هیچ فرد یا گروهی نباید بدون مجوز و به شکل انحصاری از این منابع منتفع شود (بر همین اساس، واگذاری اراضی ملی همواره با شروط محدودکننده و عمدتاً به‌صورت حق بهره‌برداری موقت تنظیم شده است). ۳- لزوم تطابق بهره‌برداری با ماهیت منابع: هرگونه استفاده از اراضی ملی باید متناسب با کارکرد و توان اکولوژیک آن باشد؛ به عنوان نمونه، تغییر کاربری جنگل‌های طبیعی یا بهره‌برداری‌هایی که به تخریب غیرقابل‌جبران منابع بینجامد مغایر با این هنجار بنیادین است. ۴- پیشگیری از تخریب و تغییر کاربری غیرمجاز: حفاظت از منابع طبیعی تجدیدنپذیر یک اصل اساسی قانون‌گذاری بوده که در قالب مقرراتی نظیر جرم‌انگاری تخریب منابع ملی، ممنوعیت تغییر کاربری اراضی ملی بدون مجوز قانونی و تکلیف به احیا و بازسازی عرصه‌های تخریب‌شده نمود یافته است. ۵- حفاظت مستمر از انتقال برای نسل‌های آینده: نگاه کلان قانون‌گذار آن است که اراضی ملی به‌عنوان میراث عمومی باید برای آیندگان نیز محفوظ بماند (این اصل در قانون اساسی متبلور و به شکل ایجاد نهادهای حفاظتی مانند سازمان جنگل‌ها و مراتع و واگذاری بخشی از مدیریت منابع طبیعی به سازمان حفاظت محیط‌زیست نمود یافته است).

در کنار این اصول بنیادین، هنجارهای فرعی نیز در قوانین مشاهده می‌شود که ناظر بر شیوه‌های اجرای اصول یادشده و جزئیات سیاست‌گذاری است. برای نمونه مقررات مختلف طی دهه‌های گذشته نحوه و شرایط واگذاری اراضی ملی (مانند واگذاری صرفاً برای طرح‌های مصوب عمومی یا توسعه‌ای، چگونگی قرارداد با بهره‌بردار و تضمین‌های لازم برای جلوگیری از انحراف از اهداف طرح)، حدود بهره‌برداری پایدار از منابع ملی (از قبیل ظرفیت چرای مجاز در مراتع، میزان برداشت جنگل، محدوده‌های مجاز شکار و ساخت‌وساز پیرامون منابع طبیعی و سایر ضوابط فنی لازم‌الرعایه)، چگونگی احیا و توسعه منابع طبیعی تخریب‌شده (الزام به جنگل‌کاری مجدد، قرق مراتع، بیابان‌زدایی، آبخیزداری و نظایر آن)، چارچوب طرح‌های اجرایی مصوب مربوط به اراضی ملی (نظیر طرح خروج دام از جنگل، ایجاد مناطق چهارگانه حفاظت‌شده و) و نیز تعیین نهادهای متولی و نظارتی گوناگون برای نمونه سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور به عنوان متولی اصلی جنگل‌ها و مراتع، سازمان امور اراضی در حوزه اراضی غیرجنگلی، وزارتخانه‌های نیرو، صنعت، معدن و تجارت، راه و شهرسازی در امور آب و معدن و شهرک‌ها و نهادهای نظارتی چون سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات را به تفصیل مشخص کرده‌اند. وجود این مجموعه مقررات فرعی بیانگر آن است که قانون‌گذار برای تحقق اصول کلیدی فوق، سازوکارهای اجرایی متعددی را پیش‌بینی نموده که هرچند موجب غنای حقوقی گردیده‌اند اما در عین حال بر پیچیدگی نظام تقنینی و اجرایی این حوزه نیز افزوده‌اند.

۴-۲. تحلیل پایانی

یافته‌های تحلیلی مقاله از طریق بررسی تاریخی قوانین و مقررات روشن نمود که مشکل اساسی نظام تقنینی حال حاضر کشور در حوزه اراضی ملی نه کمبود قانون بلکه فزونی و تورم قوانین و مقررات پراکنده با اهداف متفاوت که تبعاً ابهام در اجرا را نتیجه می‌دهند، است. تعدد قوانین بعضاً متعارض و صدور آیین نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های مکرر در طی سالیان موجب گردیده که هنجارهای تقنینی اصلی که ذکر شد در مرحله تقنینی محدود و در مرحله اجرا تحت‌الشعاع استثنائات اداری و مقررات بخشی قرار گیرند و کارایی خود را از دست بدهند. به عنوان مثال، سیاست واگذاری اراضی ملی به اشخاص که به‌ذات با فلسفه ملی کردن منابع طبیعی (حفظ انفال) در تعارض است بنا به مصالح حاکمیتی و لحاظ نگاه بهره‌بردارانه و مدیریتی در قالب طرح‌های گوناگون توسعه‌ای مجاز شمرده شد. مع الوصف به دلیل نظارت ناکافی و ضعف زیرساخت‌های اجرایی، بسیاری از این واگذاری‌ها خود به عاملی برای تجاوز به حدود اراضی ملی و تخریب گسترده‌ی آنها تبدیل گردیده است. علاوه بر مشکل تورم قوانین و ضعف نظارت از منظر نهادی نیز این نگاه شایسته امعان نظر می‌باشد که تعدد و پراکندگی مراجع مسئول در حوزه اراضی ملی (سازمان جنگل‌ها و مراتع، سازمان امور اراضی، وزارتخانه‌های مختلف، نهادهای محلی، مراجع قضایی و...) و فقدان یک سازوکار هماهنگ‌کننده‌ی جامع میان آنها امکان سوءاستفاده از خلأهای نظارتی و شکست هنجارهای اصلی تقنینی را فراهم ساخته است. به بیان دیگر چارچوب حکمرانی موجود فاقد یک نقطه‌ی کانونی پاسخ‌گو برای مدیریت اراضی ملی است فلذا یافته نهایی این پژوهش، پیشنهادهای اجرایی برای حل تعارضات و تنقیح یکپارچه قوانین این حوزه می‌باشد.

۴-۳. پیشنهادهای اجرایی

بر اساس یافته‌ها و کاستی‌های احصا شده در تحلیل فوق، راهکارهای اجرایی و تقنینی مشخصی برای ارتقای سیاست تقنینی اراضی ملی پیشنهاد می‌گردد. این پیشنهادها معطوف به هر یک از محورهای ضعف شناسایی شده بوده و هدف از آنها تضمین تحقق عملی اصول تقنینی یادشده و بهبود سازوکار حفاظت از اراضی ملی است:

۱- تنقیح، یکپارچه‌سازی و هماهنگ‌سازی قوانین و مقررات پراکنده: بمنظور رفع مشکل تعدد و تعارض قوانین، ضروری است کلیه مقررات پراکنده در حوزه منابع طبیعی و اراضی ملی بازبینی و در قالب یک قانون جامع اراضی ملی یا مجموعه مقررات منسجم تلفیق شوند. این اقدام ضمن حذف تعارض‌ها و استثنائات غیرضروری، یک راهبرد واحد تقنینی را جایگزین رویکرد فعلی واکنشی و بخشی‌نگر خواهد کرد و هنجارهای اصلی (مانند منع تملک خصوصی، عدالت در بهره‌برداری و ضرورت حفاظت) را به عنوان اصول راهنما در متن قانون جامع تثبیت می‌نماید.

۲- بازنگری در ساختار نهادی و ایجاد سازوکار هماهنگ‌کننده مرکزی: برای رفع پراکندگی مراجع مسئول پیشنهاد می‌شود یک نهاد مرکزی یا شورای عالی هماهنگی با قدرت الزام‌آور ایجاد گردد تا مدیریت بین‌بخشی اراضی ملی را بر عهده گیرد. این مرجع باید وظیفه‌ی هماهنگی میان سازمان‌های متولی (منابع طبیعی، امور اراضی، محیط زیست، وزارتخانه‌های مرتبط و سایر نهادها) را بر عهده داشته و از تداخل وظایف یا خلأهای نظارتی جلوگیری کند. تعیین مرکز ثقل مدیریتی واحد باعث ارتقای پاسخ‌گویی دستگاه‌ها، تسریع تصمیم‌گیری‌ها و انسجام در اجرای سیاست‌های قانونی خواهد شد.

۳- تقویت ضمانت اجرا و بازدارندگی قوانین: به منظور اطمینان از اجرای مؤثر هنجارهای تقنینی لازم است ضمانت‌های اجرایی کیفی و مدنی موجود تشدید و کارآمدتر شوند. تعیین مجازات‌های متناسب و اشد برای متخلفان (اعم از متصرفان غیرقانونی اراضی ملی یا مقامات متخلف)، وضع جرایم بازدارنده‌ی مالی برای تخریب‌کنندگان منابع طبیعی و نیز تسریع در رسیدگی‌های قضایی مربوط به جرائم و تخلفات منابع طبیعی از جمله اقداماتی است که به افزایش بازدارندگی قوانین کمک می‌کند.

۴- ارتقای ظرفیت نظارت و اجرای قانون در دستگاه‌های ذی‌ربط: تقویت بُعد نظارتی از طریق آموزش، تجهیز و افزایش نیروی انسانی کارآمد در سازمان‌های متولی حفاظت از اراضی ملی (مانند یگان‌های حفاظت منابع طبیعی، ضابطان قضایی و بازرسان دستگاه‌های

نظارتی) اقدام ضروری دیگر است. نیروهای اجرایی باید از نظر دانش حقوقی و فنی توانمند شوند و از امکانات کافی (بودجه، تجهیزات و اختیارات قانونی) برای مقابله‌ی به موقع با تخلفات برخوردار باشند. تخصیص منابع مالی پایدار برای حفاظت از منابع طبیعی و ارزیابی مستمر عملکرد دستگاه‌های مسئول نیز در این راستا توصیه می‌شود.

۵- به‌کارگیری فناوری‌های نوین در پایش اراضی ملی: بهره‌گیری از ابزارهای فناوری روز مانند سامانه‌های کاداستر جامع، تصاویر ماهواره‌ای، پهپادهای نظارتی و بانک‌های اطلاعات زمین نقش موثری در شناسایی فوری تخلفات و پایش مستمر اراضی ملی دارد.

۶- تغییر رویکرد تقنینی از حالت واکنشی به رویکرد پیشگیرانه و جامع‌نگر: در سطح کلان توصیه می‌شود سیاست‌گذاری تقنینی در حوزه منابع طبیعی بازنگری شده و به جای واکنش به وقایع پس از وقوع تخلف، بر پیشگیری موثر از تخریب و بهره‌برداری ناپایدار متمرکز گردد. این رویکرد پیشگیرانه ایجاب می‌کند که در فرآیند تصویب قوانین، مطالعات آینده‌نگر و ارزیابی تأثیرات زیست محیطی مدنظر باشد، اهداف حفاظتی در کنار اهداف توسعه‌ای به‌طور توأمان دیده شوند و منافع بلندمدت عمومی بر منافع کوتاه مدت بخشی ترجیح یابد. چنین تغییر رویکردی، همراه با جامع‌نگری و هم‌سو سازی قوانین مرتبط با جنگل‌ها، مراتع، آب، معدن، زمین شهری و کشاورزی باعث خواهد شد اراضی ملی به عنوان ذخایر بین‌نسلی کشور از گزند تخریب و تجاوز مصون بمانند و بهره‌برداری معقول و پایدار از این منابع تضمین شود.

با اجرای مجموعه اقدامات پیشنهادی فوق و تداوم ارزیابی علمی سیاست‌های تقنینی، می‌توان امیدوار بود که کاستی‌های موجود در نظام تقنینی در این حوزه مرتفع گردیده و میراث گرانبهای منابع طبیعی کشور به نسل‌های آینده منتقل شود. نتیجه‌ی نهایی این اصلاحات، تقویت حکمرانی قانون در حوزه اراضی ملی و تحقق عملی اهداف حفاظتی قانون‌گذار در حفاظت از انفال و سرمایه‌های طبیعی خواهد بود.

References

- Ahmadzadeh-Bazzaz, S. A., & Khalilzadeh, A. (2020). Foundations and legal nature of contracts for the allocation of national lands. *Judicial Legal Perspectives*, No. 89. (In Persian)
- Amidi, H. (2003). *Amid Persian Dictionary* (entry: Mowāt). Tehran. (In Persian)
- Ansari, M. (n.d.). *Al-Makaseb* (Book of Khoms). Qom: Islamic Publications. (In Persian)
- Azar-Nivand, H., & Zare', M. A. (2010). *Rangeland improvement*. Tehran: University of Tehran Press. (In Persian)
- Bagheri, E. (2024). Strategies for combating land grabbing in Iranian law. *Journal of Islamic and Human Sciences Studies*, No. 37. (In Persian)
- Bashiri, A., & Mirzaei, A. H. (2012). *Applied land law in Iran* (2nd ed., p. 433). Tehran: Jangal-e Javidaneh Publications. (In Persian)
- Civil Code of Iran. Articles 27, 141–145, and 25. (In Persian)
- Daryvishi, M., & Ebrahimi, R. (2014). *Legal process of transferring national lands into urban boundaries*. (In Persian)
- Fadaei-Moqaddam, A., et al. (2021). A jurisprudential and legal analysis of the effects of land revival on national lands. *Jurisprudential and Philosophical Studies*, Vol. 12, No. 48. (In Persian)
- Horr-e Ameli, M. b. H. (n.d.). *Wasa'il al-Shi'a*, Book of revival of dead lands. (In Persian)
- Imami, S. H. (n.d.). *Civil law* (Vol. 1, pp. 41–43). Tehran. (In Persian)
- Imam Khomeini, R. (n.d.). *Tahrir al-Wasilah* (Vol. 2, Book of revival of dead lands, Issue 1). (In Persian)
- Imamvardi, M. H. (2018). Authority for resolving disputes between endowments and national land resources. *Waqf: Eternal Heritage Quarterly*, No. 103. (In Persian)
- Jafari Langroudi, M. J. (1993). *Legal terminology* (6th ed., p. 600). Tehran: Ganj-e Danesh Library. (In Persian)
- Katoozian, N. (2003). *Civil law: Property and ownership* (7th ed., pp. 72–73). Tehran: Mizan Publishing. (In Persian)
- Katoozian, N. (2009). *Civil law: Property and ownership* (26th ed., pp. 68–69). Tehran: Mizan Publishing. (In Persian)

- Kolivand, M. (2010). Rules governing possession of nationalized lands subject to the Forest Nationalization Act. *Judicial Proceedings Journal*. (In Persian)
- Kulaini, M. b. Y. (n.d.). *Furu 'al-Kafi* (Vol. 3, p. 566). (In Persian)
- Lambton, A. K. S. (1983). *Landlord and Peasant in Persia* (Persian trans.). Tehran: Translation and Publication Bureau. (In Persian)
- Majles Research Center. (1942). Report No. 94762 on the law of transferring royal estates to the state and their sale to farmers. (In Persian)
- Mozaffari-Sibani, K., Hosseini-Sadrabadi, I., & Izadi-Far, A. (2019). Legal foundations and sources of allocating national lands to the private sector in agriculture. *Administrative Law Quarterly*, Vol. 6, No. 19. (In Persian)
- Moradvand, M., & Habibi-Tabar, F. (2023). Identification of national lands and methods of objection. *Judicial Legal Research Journal*, Vol. 3, No. 5. (In Persian)
- Mir-Mohammad-Sadeghi, H., & Rajabali, E. (2017). Analysis of the crime of land grabbing in Iranian criminal law. *Judiciary Legal Journal*, No. 97. (In Persian)
- Mohaghegh-Damād, S. M., & Bagherzadeh, M. (2018). The Guardian Council's views on national lands: An analysis of Note 6 of the Endowment Deeds Nullification Act. *Waqf: Eternal Heritage Quarterly*, No. 104. (In Persian)
- Mohseni, H. (2020). The Supreme Court of Iran and environmental law (Introduction, pp. 10–11). Tehran: University of Tehran Press. (In Persian)
- Najafi, M. H. (n.d.). *Jawaher al-Kalam fi Sharh Shara'i 'al-Islam* (Vols. 16, 38). (In Persian)
- Naziri, M., et al. (2025). Evaluating the effectiveness of Iran's criminal policy in managing the protection of national lands. *Journal of Jurisprudential and Criminal Law Teachings*. (In Persian)
- Qasemi, M., & Ayvazi, A. (2023). The role of esthbab in national lands with emphasis on rangelands and related punishments. *Quarterly of Jurisprudence and Foundations of Islamic Law*, Vol. 16, No. 2. (In Persian)
- Rahmat-Abadi, S., & Ahmadi, A. (2018). Non-criminal judicial criminal policy in support of natural resources. *Jurisprudential and Philosophical Studies*, No. 36. (In Persian)
- Rasti, A., Nasiran, D., & Soltani, R. (2023). Strategies for protecting national and state lands in administrative structures. *Journal of Modern Research in Administrative Law*, No. 18. (In Persian)
- Sajudi, S. R. (2018). Elements of crimes against national lands in light of criminological doctrines. *Journal of Criminal Law and Criminology Studies*, No. 11. (In Persian)
- Shakarbigi, A., & Khoeini, G. (2018). Criminal policy in social prevention regarding natural resources and national lands. *Studies in Islamic Jurisprudence and Law*, Vol. 10, No. 19. (In Persian)
- Shamkhi, T. (2011). *Laws and management of natural resources (forests and rangelands)* (2nd ed., p. 226). Tehran: University of Tehran Press. (In Persian)
- Tavakkolpour, M. H. (2023). Criminal policy pathology of allocating public lands in Iran. *Government and Law Quarterly*, Vol. 4, No. 1. (In Persian)
- Vavazadeh-A'vafati, M., Shamkhi, T., et al. (2020). Analysis of development plans of the Islamic Republic of Iran in the field of forests and rangelands. *Public Policy Quarterly*, Vol. 6, No. 1. (In Persian)
- Vavazadeh-Hemmat, M. (2018). Extracting core categories for forest policy-making in northern Iran. *Iranian Journal of Forest*, Vol. 10, No. 3. (In Persian)
- Vavazadeh-Hemmat, M. (2022). Legal protection of forests against pests and diseases: A comparative study of forest laws in Iran, France, Turkey, and South Africa. *Natural Environment Journal*, Vol. 75, No. 2. (In Persian)